

419  
289

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y LA  
RENOVACION POLITICA ELECTORAL



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JOSE LUIS LOPEZ CHAVARRIA

México, D. F.

1988



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### LAS ELECCIONES MUNICIPALES. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL

1. Generalidades .....	2
2. Fundamentación .....	5
3. Lineamientos .....	6
4. Objetivos .....	9
5. Antecedentes .....	10
6. Regulación constitucional de las elecciones municipales .....	11
7. En el constituyente .....	15
8. Modificación al artículo 115 constitucional .....	19
9. Hacia la reforma política .....	21
10. Reforma política .....	24
A. Proceso de reformas al artículo 115 .....	26
11. Estructuración electoral actual del municipio .....	31
A. Exposición de motivos .....	32
B. Innovaciones político electorales .....	33
C. Comparecencia del Secretario de Gobernación .....	35
D. Debates en el Congreso .....	36

### CAPITULO II

#### MICROPOLITICA ELECTORAL: PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

1. Directrices .....	48
2. Las elecciones municipales .....	50
3. Integración del proceso electoral municipal .....	52

4. Registro de electores municipales .....	53
A. Actividades genéricas .....	54
5. Los organismos político electorales .....	58
A. La Comisión Estatal Electoral .....	58
a. Integración .....	59
b. Funciones .....	60
B. Comités o Comisiones Municipales Electorales .....	61
a. Integración .....	62
b. Funciones .....	62
C. Mesas directivas de casilla .....	64
a. Integración .....	64
b. Funciones .....	64
6. Los partidos políticos y el municipio .....	65
A. Concepto .....	68
B. Constitución y registro de los partidos políticos .....	69
C. Declaración de principios .....	73
D. Programa de acción .....	73
E. Estatutos .....	74
F. Derechos .....	74
G. Prerrogativas .....	75
H. Obligaciones .....	75
I. Coaliciones .....	76
J. Asociaciones políticas .....	77
7. Los candidatos. Requisitos .....	80
8. Registro de candidatos .....	82
9. Conformación del ayuntamiento .....	83
10. Registro de representantes .....	84
11. Propaganda electoral .....	85
12. Boletas electorales .....	86
13. Otros documentos .....	86
14. De las garantías en las elecciones .....	87
15. La jornada electoral .....	88
16. Desarrollo de la jornada electoral .....	91
17. Escrutinio y computación .....	93
18. De los resultados electorales. De los cómputos .....	95
19. La calificación de las elecciones .....	97
20. La representación proporcional .....	102
21. El contencioso electoral municipal .....	111
22. De la nulidad y sanciones .....	112

### CAPITULO III

#### RENOVACION POLITICA Y ELECCIONES MUNICIPALES

1. Algunas reflexiones .....	124
2. La renovación electoral .....	124
3. La consulta popular .....	127
4. La reforma constitucional y el Código Federal Electoral .....	131
A. Un nuevo sistema representativo. Exposición de motivos .....	132
B. Comparecencia del Secretario de Gobernación .....	133
C. Innovaciones .....	137
5. El Código Federal Electoral. Exposición de motivos .....	140
A. Dictamen de la cámara de diputados .....	142
B. Debate en la cámara de diputados .....	146
C. Dictamen del senado .....	151
D. Debates en el senado .....	154
6. Una nueva legislación electoral .....	155
7. Libro primero. Disposiciones generales .....	156
8. Libro segundo. De las organizaciones políticas .....	157
9. Libro tercero. El Registro Nacional de Electores .....	163
10. Libro cuarto. Del proceso y organismos electorales .....	167
11. Libro quinto. De la elección .....	178
12. Libro sexto. De los resultados electorales .....	182
13. Libro séptimo. De los recursos, nulidades y sanciones .....	186
14. Libro octavo. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral .....	190
15. Propuestas para posibles reformas a las leyes electorales estatales .....	191

### CAPITULO IV

#### ENFOQUE SOCIOLOGICO AL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

1. Heterogeneidad del problema .....	201
2. Prolegómenos electorales en los municipios .....	207
3. Hacia una contienda municipal contemporánea .....	213
4. Los primeros triunfos de la oposición en México .....	225
5. Geografía electoral .....	230
6. La verdadera lucha en las elecciones municipales .....	235
7. La negociación política electoral en los estados de importancia .....	245
8. La polaridad del conflicto municipal .....	248

<b>9. Insurgencia municipal</b> .....	<b>250</b>
<b>10. Abstencionismo</b> .....	<b>253</b>
<b>11. El esfuerzo gubernamental en la evolución de la política municipal</b> .....	<b>257</b>
<b>12. Alternativas para el avance en las contiendas municipales</b> .....	<b>258</b>

<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>273</b>
---------------------------	------------

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Al desarrollar desde una perspectiva jurídico política el tema de las elecciones municipales, pretendemos trasladarnos a ese peculiar ambiente político y social en que se desenvuelven las mencionadas prácticas políticas y descubrir la realidad que viven los ciudadanos de nuestra provincia.

Con esta perspectiva real del contexto político municipal, intentamos precisar cuáles son las principales fallas que atrofian su cabal desenvolvimiento y cuáles serían las posibles soluciones.

Por otro lado, y tomando en cuenta que actualmente nuestro sistema político vive un proceso de cambio, producto de la Renovación política promovida por el presidente Miguel de la Madrid, y cuyos resultados vemos en el Código Federal Electoral; no desconocemos que nuestras entidades siguen en sus regímenes jurídicos las pautas marcadas por las leyes federales, puesto que la materia electoral no es la excepción, intentaremos resaltar las directrices y propósitos que inspiraron esta nueva legislación electoral mexicana, cuyos principios básicos en breve se verán reflejados en las luchas electorales municipales.

Somos conscientes que la presente tesis lejos de representar una investigación terminada, es un primer intento por profundizar en los nuevos senderos que ofrece el federalismo mexicano. Deseamos externar nuestro público agradecimiento al Seminario de Derecho Administrativo, por el entusiasmo que mostraron desde la inscripción de la presente tesis, en especial a su director el señor licenciado Ignacio Ramos Espinosa y a la licenciada Adriana Díaz de la Cueva.

## CAPITULO I

### LAS ELECCIONES MUNICIPALES: MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL

#### 1. Generalidades

Dentro de la historia de las ideas políticas diversas preocupaciones han ocupado el intelecto del hombre, entre las que destacan: el perfeccionar los esquemas institucionales que rigen la vida política de su comunidad; el encontrar la mejor forma de gobierno, en este sentido baste recordar a Aristóteles quien ya cuestionaba las ventajas de la monarquía, aristocracia y democracia. Igualmente, hallar los instrumentos y espacios políticos que permitan al pueblo participar de una manera más directa en la toma de las decisiones públicas; el fenómeno del poder y la forma de llegar a él, etcétera.

En todas estas etapas, los diversos sistemas jurídicos evidencian un proceso evolutivo, tratando siempre de constituir el motor que genere el cambio social hacia estadios superiores.

En los últimos siglos el desarrollo jurídico presenta tres estadios bien definidos: el absolutista, en donde el Estado es el ente sujeto a la mayor tutela jurídica; el individualista, en donde el máximo valor a tutelar es la persona y su patrimonio, y el social en donde el centro de la regulación jurídica son los grupos sociales tradicionalmente desprotegidos.

Resulta imposible señalar con precisión un momento de transición entre una etapa y la otra, en este proceso dialéctico se ha



dado el fenómeno de la concurrencia transitoria de dos etapas; cada sistema jurídico, antes de desaparecer, paulatinamente va admitiendo ciertas normas que no son sino manifestación del nuevo sistema jurídico que más adelante se consolidará.

Lo que resulta innegable, es que en nuestros días la idea de la democracia sigue constituyendo el paradigma por lograr, ya que los hombres de distintas ideologías han encontrado en esta forma de gobierno el sitio donde el poder está controlado; aunque dicha forma de gobierno la entiendan desde muy distintas ópticas, toda vez, que para unos, es la dictadura del proletariado o la reivindicación de éste, y, para los otros, es la forma de vida que rige los destinos nacionales en la sociedad de consumo.

Independientemente a la postura ideológica que se adopte hay que tener siempre presente, que la democracia debe ser una forma de gobierno que reconozca a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y que cuente con el pueblo para la estructuración del poder. Implica en consecuencia, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana, la subordinación del Estado al derecho, el respeto a los diversos puntos de vista, la intangibilidad de la vida privada, la legítima propiedad personal.

En este sentido, compartimos las ideas del doctor Jorge Carpizo al señalar que la teleología de cualquier sistema, debe ser, garantizar al individuo una vida digna: con educación, con cultura, con satisfactores materiales, con libertad; un país con oportunidades iguales para todos.

En síntesis, todo régimen democrático se estructura partiendo de una concepción metafísica de la naturaleza humana enfocada a la libertad. Ninguna otra forma de gobierno valoriza más al hombre. En contraste con los regímenes autocráticos, la democracia ve en el hombre el fundamento y el destino final de la organización política. Su técnica gubernamental se realiza contando con sujetos conscientes y responsables. El método de la persuasión, de la libre discusión, propio de la democracia, responde mejor a la naturaleza de los seres inteligentes y libres.

Por otro lado, la fortaleza que resulta de un Estado de derecho democrático y social está en que permite sortear las crisis que se le presenten, sin que se pierda su legitimidad. Es, justamente, la aplicación del procedimiento legal sancionado por la comunidad como democrático, el que permite preservar la legitimidad de un sistema. Sin embargo, muchas de las llamadas democracias occidentales no han superado los modelos cifrados en el proceso electoral, en el juego de partidos y en un equilibrio mecánico de las áreas del poder. Las que en su momento fueron paradigmas, hoy van siendo superadas, sea porque dejaron de progresar, sea porque vienen de regreso. Hay sistemas donde el paso del tiempo tornó al electorado en entidad proclive a la manipulación publicitaria, convirtió a los partidos políticos en núcleos de intereses oligárquicos y transformó a la técnica del reparto del poder en un conjunto de formalidades y protocolos; será precisamente investigar cuál es la realidad que opera en el caso particular del Estado mexicano, lo que desarrollaré en la presente tesis.

## 2. Fundamentación

Resulta necesario aclarar que decidimos desarrollar el presente trabajo, tratando de desentrañar y explicitar la evolución, así como el grado de legitimidad del proceso electoral, refiriéndonos exclusivamente a las elecciones municipales en nuestro país.

Diversos factores influyeron en la selección del tema entre los que podemos señalar, el escaso interés que la doctrina ha mostrado hacia ellas, tal parece que siguiendo el proceso centralizador en el Estado mexicano, sólo se han ocupado del estudio de dicho proceso pero a nivel federal, olvidando por completo que a nivel local existe una realidad y una problemática propia que es necesario atender. No puede comprenderse la fortaleza de cualquier sistema sin partir desde sus bases, sin tomar en cuenta las características y obstáculos por las que atraviesan sus entidades.

Es por ello, que estamos convencidos que sólo con el conocimiento de nuestra realidad institucional, señalando sus errores y por qué no propalando sus virtudes, día a día, se coadyuvará al perfeccionamiento del sistema político.

Independientemente a lo anterior, resulta interesante analizar las elecciones municipales a fin de desentrañar ese complejo proceso mediante el cual los ciudadanos eligen a las autoridades inmediatas a su comunidad: el ayuntamiento. Proceso que hoy en día ha logrado llamar la atención dentro de la vida política nacional, innumerables notas periodísticas señalan irregularidades en el desarrollo del mismo; toma de alcaldías como actos de protesta por el resultado de las elecciones; que el partido oficial cometiendo ac-

tos delictivos se impuso en los comicios; que fue adulterado el padrón electoral. Sin embargo, pese a la importancia y lo interesante de la materia ha sido poco investigada, muy poco se sabe de la regulación jurídica que existe al respecto en el país, cuál es la realidad de dicho proceso; al respecto el destacado jurista mexicano Jorge Madrazo acertadamente ha señalado, que es necesario ampliar la perspectiva en el análisis de nuestro sistema federal y poner al descubierto: las nuevas formas de caudillismo y cacicazgo local y regional; los grupos de presión, tensión e interés a nivel local; los partidos políticos estatales; la organización de la clase política estatal y municipal; los procedimientos de elección de los estados y municipios; la responsabilidad de los funcionarios públicos de las entidades federativas y de los municipios; la división de poderes en las entidades federativas; la administración local de justicia; la formación de nuevos centros urbanos y conurbados; el grado relativo de desarrollo industrial de la provincia; la competencia y participación sobre la explotación de los recursos naturales y muchos otros temas más, sobre los cuales los juristas, por lo general, no hemos reflexionado lo suficiente. (1)

Resultan ciertas las aseveraciones del director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de las investigaciones realizadas acerca del municipalismo mexicano, éstas se ocupan abundantemente del aspecto histórico, de su naturaleza jurídica, del problema tributario; pero muy poco de los procesos electorales. (2)

### 3. Lineamientos

Para el desarrollo de la presente tesis, de manera descrip-

tiva y siguiendo la metodología de la investigación constitucional, presentamos primeramente el marco jurídico que regula la vida política municipal; conscientes de que hoy en día, el estudio de instituciones y regímenes como el federalismo, deben ser abordados en forma inter y multidisciplinaria posteriormente apoyamos el trabajo mediante apreciaciones sociológicas, históricas así como políticas.

Estamos convencidos de que el derecho constitucional debe recoger las conclusiones de la filosofía política acerca de cuál es la justificación de las principales instituciones sociales, cuáles son sus objetivos legítimos y cuáles son los límites morales que no pueden ser franqueados al seguir tales objetivos. También el derecho constitucional debe tomar en cuenta las descripciones o hipótesis explicativas de la ciencia política en cuanto a la funcionalidad o disfuncionalidad de diferentes instituciones respecto de su justificación y sus objetivos. Esta necesaria interrelación disciplinaria no es exclusiva del derecho constitucional, ya que deriva del hecho de que, las normas jurídicas no constituyen razones autónomas para justificar acciones y decisiones debiéndose recurrir en última instancia para aplicar o interpretar tales normas a principios de justicia y moralidad social y, por supuesto, a las hipótesis empíricas que hacen viable la posibilidad de satisfacer tales principios. Pero en el caso del derecho constitucional esta dependencia respecto de consideraciones de filosofía y ciencia política se hace más patente debido a que se trata de la redacción de la estructura básica de la sociedad, cuya fundamentación no depende de las otras instituciones sociales sino

directamente de los principios ideales que configuran aquellas consideraciones. Esto quiere decir que el análisis de un tema como el que tratamos no puede desvincularse de estos principios.

De todo lo anterior, mi intención es presentar un estudio de las elecciones municipales, desde una perspectiva jurídico-política, sin seguir el esquema ortodoxo que preconiza la teoría pura del derecho. Desde luego que como abogados, estamos convencidos de que la cabal comprensión de estos problemas no se logra sin el curso de la ciencia jurídica y que, en todo caso, estos problemas deben resolverse por los cauces que ofrece la norma de derecho. De esta manera, en el primer capítulo trazamos el marco jurídico constitucional a partir de la etapa prerrevolucionaria en nuestro país, ya que es cuando se dan los primeros intentos por regular adecuadamente el proceso electoral municipal, sin embargo debido a circunstancias de tipo socioeconómico no pudo conseguirse hasta llegar a la gran reforma integral a nuestro federalismo en el año de 1983, dentro del contexto de la llamada "Reforma municipal".

Una vez expuestos los lineamientos que la norma suprema establece, en el capítulo segundo presentamos el mosaico heterogéneo de las elecciones municipales, resultado de la variedad de matrices y formas institucionales que nuestros estados han impreso a sus respectivas elecciones. Cabe señalar que al momento de la elaboración de la presente tesis, en nuestro país entró en vigor una nueva ley electoral que con el nombre de Código Federal Electoral regirá el rumbo político del país, y que por ser costumbre que las entidades federativas se basen para la elaboración de su orden jurídico en las leyes federales, esta nueva disposición en breve

tiempo modificará la panorámica legislativa local, sin embargo en el presente capítulo, presentamos la panorámica electoral has ta antes de que se publicara el Código mencionado.

Conscientes de la importancia, que reviste la vigencia de un nuevo Código Federal Electoral, resulta necesario explicar el contex to político-ideológico en que se generó, así como la estructura y esquema que presenta, para de esta manera vislumbrar los cam bios que en breve veremos reflejados a nivel local. De esta cues tión nos ocupamos en el capítulo tercero.

Finalmente y teniendo presente sólo el esquema jurídico de nuestra materia, hacemos algunas apreciaciones de tipo politológi co, para de esta manera confrontar la norma con la realidad de la que tanto hemos hecho énfasis; todo esto se refleja en el capítulo cuarto.

#### 4. Objetivos

En la realización del presente trabajo pretendemos que al ofrecer una perspectiva de la realidad político constitucional en nuestras entidades federativas, a través de su regulación normativa y su confrontación con la realidad en los procesos electora les municipales, por un lado se pongan al descubierto los vicios y fallas que aquejan su desenvolvimiento, y por otro lado, conociendo dichas fallas podamos estar en una actitud propositiva que aunque mínima refleje nuestra inquietud por solucionar los múl tiples problemas que aún aquejan al federalismo mexicano. Asimismo, con el análisis del innovador esquema electoral que a nivel

federal se contiene en el ya mencionado Código, sea más fácil la comprensión de toda la serie de cambios sustantivos que operarán en breve en nuestra legislación electoral local.

##### 5. Antecedentes

El municipio mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia, ha estado presente en la historia constitucional del país (excepto en la Constitución de Apatzingán y en la original Constitución de 1857), como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política por que algún día el Estado federal proyecte su evolución en base a una auténtica descentralización política y administrativa; sin embargo, tan ansiado anhelo por diversas circunstancias aún no se ha conseguido.

Es por ello, que en el trascurso del presente siglo múltiples y variadas reformas se han ido instrumentando en la Constitución para fortalecer al municipio. De particular importancia relativa al proceso electoral, resultaron las efectuadas en 1977 en el contexto de la llamada "reforma política", y las de 1983 con la denominada "reforma municipal".

En ellas, se produjeron cualitativos cambios, cabe destacar el establecimiento del principio de representación proporcional en la elección de aquellos ayuntamientos que contarán con 300 mil o más habitantes, lo cual fue suprimido en la segunda de ellas, para que de esta manera todos los municipios, sin importar su número poblacional, pudieran verse favorecidos con la aplicación del mencionado sistema.



Asimismo, se estableció que todo partido político nacional con registro, con ese sólo hecho tendría la prerrogativa de participar en las elecciones locales.

En fin, a pesar de que con estas reformas se impulsó en forma integral al municipio, resulta necesario, aunque sea de una manera general reflejar su desarrollo desde los albores del presente siglo, a fin de situarlo en la justa y auténtica dimensión que le corresponde.

#### 6. Regulación constitucional de las elecciones municipales

Tuvieron que transcurrir seis décadas para que en la Constitución de 1917, se dieran algunas directrices en torno al proceso electoral municipal, para comprender esta situación hay que vincularla, entre otras causas, a la precaria situación financiera del país desde el inicio del movimiento armado, lo cual obligó a los caudillos revolucionarios y a los propios constituyentes a centrar su atención en la resolución de otros problemas, principalmente económicos mas que de tipo representativo.

¡Que importaba en estos momentos construir un sistema electoral avanzado, si nuestros municipios carecían de los satisfactores más indispensables!

Baste recordar la situación económico-social a principios del presente siglo que se caracterizó, por el paupérrimo nivel de vida de obreros y campesinos, gran cantidad de latifundios (solamente Luis Terrazas poseía en Chihuahua 2679957 hectáreas), promedio de escolaridad muy bajo entre la población, existencia de las

gravosas tiendas de raya, ínfimo ingreso salarial, lo cual obligó a don Luis Cabrera en elocuente discurso denunciar esta anomalía: que para Semana Santa el peón pedía un préstamo de \$ 3.00 a \$ 5.00 el cual sólo le alcanzaba para comprar a su mujer unas enaguas de percal, a sus hijos un par de huaraches y para él, alguna insignificancia para cubrirse.

Para la festividad de todos los Santos el préstamo era de \$ 6.00 a \$ 10.00 y el último préstamo del año era de la Noche Buena. Calculó el citado orador que el peón se endeudaba con \$ 30.00 al año, cantidad imposible de pagar por representar la cuarta parte de su mísero salario anual, el hacendado no pensaba cobrarla, pero apuntaba la deuda en los libros de cuentas "¡Para qué, si no podrá pagarlo el jornalero, si tampoco el dueño de la finca piensa cobrarlo! No importa, ya lo cobrará en la sangre de los hijos y de los nietos hasta la tercera o cuarta generación". (3)

En lo político era algo similar, nula experiencia en procesos políticos como resultado de una dictadura de más de treinta años, proliferación de gran cantidad de partidos políticos locales, sin organización ni programas políticos por lograr; sino que más bien se caracterizaban por ser grupos de apoyo a los intereses caudillescos o de los caciques regionales. (4)

Bajo estas circunstancias, correspondió al Constituyente de 1916-1917 asumir la importante tarea de estructurar jurídica y políticamente al municipio; resultaba un reclamo popular su revitalización, más aún ante el grave deterioro sufrido al instaurarse durante el porfiriato los llamados prefectos y jefes políticos, que convirtieron en verdaderos cacicazgos a las células primigenias

de nuestro Estado federal.

Así bajo este contexto, y tomando en cuenta diversos pronunciamientos políticos que hicieron referencia al municipio, iniciaron su labor. En efecto, en la mente de los constituyentes, estaban aún presente las ideas eminentemente sociales que apenas diez años atrás, con gran vehemencia habían expuesto entre otros: los hermanos Flores Magón, Librado Rivera, Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal, en su avanzado Programa del Partido Liberal Mexicano dado a conocer en Saint Louis Missouri. En él se señalaban, al decir de Sayeg Helú, apremiantes reformas constitucionales, el mejoramiento y fomento de la instrucción pública, las necesarias reivindicaciones obreras y agrarias; las restricciones a los abusos del clero católico; siendo de hacerse notar, por lo que en particular concierne a nuestra materia, que en el capítulo de puntos fundamentales del referido programa, se demandaba la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal. (5)

Este manifiesto, además de recalcar el fortalecimiento del municipio resulta de gran importancia dentro del constitucionalismo social mexicano, al sintetizar de manera clara y ordenada los problemas que aquejaban al país; sin embargo debido a las circunstancias socio-políticas imperantes en la época, sus medidas positivas quedaron como simples manifestaciones idealistas por alcanzar un Estado democrático, en donde se respetara la libertad y la dignidad de la persona. A pesar de ello, la idea de la reestructuración municipal siguió latente y corresponde a don Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis traer a colación nuevamente

esta proclama, y así en el preámbulo del documento considerado el punto de partida de nuestro movimiento armado, señala que la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna -más adelante agrega-, los gobernadores de los estados son designados por (el poder ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales. (6) Asimismo, en el Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912, en el punto 29 se insiste que deben suprimirse en toda la República, los cargos de jefes políticos cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

A esta serie de manifestaciones se une el Varón de cuatro ciénegas, y así en la adición al Plan de Guadalupe (diciembre de 1915) en el artículo segundo apuntó, que el primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. (7)

Finalmente, en este orden de ideas tenemos el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 y que constituye el antecedente inmediato al artículo 115.

## 7. En el constituyente

Dentro del anterior contexto ideológico y social los constituyentes estructuraron al municipio; sin embargo, pese a los intentos porque el municipio libre fuera fuerte y sano, acertadamente dice Jorge Carpizo, que se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo. (8) En el discurso de apertura de sesiones el primero de diciembre de 1916, Carranza manifestó su intención por reglamentar de manera adecuada el aspecto político y económico del municipio, al expresar:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención a sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable. (9)

Sin embargo, resultaba paradójico el discurso pronunciado y el proyecto de Constitución presentado, pues en él se hacía caso omiso tanto a la autonomía financiera como al aspecto electoral. (10) Es por ello que la segunda Comisión de Constitución, integrada por Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Agustín Garza González (aunque este último no participó

en la 59ava. sesión ordinaria celebrada la tarde del miércoles 24 de enero de 1917), trató de complementar lo que el primer jefe del ejército constitucionalista había omitido, de tal manera en la fracción II del artículo 115 propusieron:

Primero que los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado.

Segundo que los ejecutivos pudieran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Tercero que los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolviera la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (11)

Si analizamos detenidamente el Diario de Debates que alude a la configuración del presente artículo, podremos percatarnos como ya hemos dicho, que la preocupación fue principalmente de carácter económico y la materia político-electoral pasó a segundo plano.

De esta manera, cuando en la fracción primera se estableció que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, no provocó ninguna discusión.

Al respecto resultan ilustrativas las ideas vertidas por el general Jara:

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han si

do tributarios de los estados... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica. (12)

Bajo esta perspectiva, resulta comprensible que el Constituyente procurara primordialmente el fortalecimiento hacendario municipal otorgándole una serie de materias en las cuales tuviera dominio directo, para lograr así, una institución que satisficiera adecuadamente las necesidades de su población.

Para este propósito, se presentaron distintas intervenciones cuyos debates se prolongaron hasta la madrugada del 29 de enero de 1917, baste recordar la del diputado por Tabasco, Martínez de Escobar, cuya preocupación radicó en que la libertad municipal no quedara supeditada a las autoridades estatales al nombrarles inspectores para la vigilancia en la recaudación de los impuestos, así como el centralismo en que se caería con la intervención de la Suprema Corte en asuntos tributarios de índole local.

Calderón, en su intervención, apoyó tales ideas, argumentando que el campo económico pertenece a la soberanía del Estado, y si nosotros somos conscientes, si conocemos los ramos hacendarios, debemos rechazar esa idea de que los municipios se dirijan en sus quejas a la Suprema Corte, y aceptó que las legislaturas locales fijaran las fuentes de los arbitrios municipales y que aprobaran los egresos de los municipios. Además, pugnó porque los estados resolvieran este tipo de controversias.

Destacan de igual manera, José Alvarez, por su interés de que al municipio se le dotara con los fondos necesarios para su

desarrollo, y Cepeda Medrano, quien se manifestó porque el estado recaudara directamente sus impuestos, y el municipio hiciera lo propio, para que aquél no sucumbiera. (13)

En fin, a pesar de tan nobles esfuerzos este asunto tan importante y delicado tras prolongados debates lo decidió el can-sancio. En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la frac-ción II del artículo 115. (14)

El artículo 115 se aprobó por 150 votos, y su fracción II por 88 votos afirmativos contra 62 negativos, de esta manera el original artículo 115 quedó plasmado de la siguiente forma en el texto de la Constitución:

#### TITULO QUINTO

#### DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régi-men interior, la forma de gobierno republicano, repre-sentativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y adminis-trativa, el Municipio Libre, conforme a las bases si-guientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayunta-miento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Es-tado.

II. Los Municipios administrarán libremente su ha-cienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesi-dades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.



El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, sustituto o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

#### 8. Modificaciones al artículo 115 constitucional

De esta manera nuestra original Carta Magna señaló muy pocos lineamientos en torno a nuestra materia; sin embargo, en una línea evolutiva ha sido objeto de múltiples reformas a fin de ir subsanando la serie de supuestos no contemplados por los constituyentes, y que las nuevas circunstancias exigieron su pronta solución.

En este orden de ideas el artículo 115, presentó la serie de modificaciones que exponemos brevemente a continuación:

Primera, la de agosto 20 de 1928, iniciativa presentada por el general Obregón cuya esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

Segunda, la de abril 29 de 1933, iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente, Manuel Pérez Treviño, quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera rígida, tanto para el Ejecutivo de la Unión, así como para los ejecutivos locales y, en forma restringida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera, tenemos la de enero 8 de 1943, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales, y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción III al disponer: "Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

Cuarta, la de febrero 12 de 1947, en donde se otorga por vez primera el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal. Al respecto resultan anecdóticos los argumentos en contra, que el exdirector de nuestra facultad de derecho Aquiles Elorduy sostuvo en torno a esta reforma.

Quinta, la de octubre 17 de 1953, en que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.

Sexta, la de febrero 6 de 1976, en donde se adecuó este artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. (15)

## 9. Hacia la reforma política

Después de esta serie de modificaciones, pasamos a explicar ese gran cambio institucional del sistema político mexicano acaecido en el año de 1977, con el que se instrumentaron importantes principios en torno a las elecciones municipales.

Espero que con todo lo hasta ahora comentado, tengan un panorama, así sea bastante amplio, de la configuración del artículo en cuestión, que nos ayude a situar en su exacta dimensión a la presente reforma.

Hemos visto como las circunstancias políticas, sociales y económicas en las cuales se vieron inmersas las labores del constituyente se reflejaron al elaborar el artículo 115, dicho fenómeno está presente en el devenir histórico, un ejemplo claro de ello lo constituyó el reconocimiento del derecho de voto a la mujer, ante el importante electorado femenino y las constantes presiones por intervenir en la vida política nacional.

Podemos afirmar, que los cambios estructurales en el orden jurídico obedecen a realidades sociales que buscan cauces adecuados de expresión; como forma de legitimación a hechos incontrovertibles o simplemente para garantizar el cumplimiento de algún ordenamiento.

En este orden de ideas, Jorge Carpizo ha señalado que el sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958-1959 diseñó el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento es-

tudiantil de 1968, diseñó una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que él mismo dió el nombre de reforma política. (16) Por su parte, Rodríguez Araujo con su peculiar interpretación marxista de los fenómenos, plantea a la reforma política como

...el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política, en términos del liberalismo, y renovar las formas de control político ejercido principalmente sobre las clases trabajadoras... como una respuesta necesaria a la presión de las masas trabajadoras a través de acciones múltiples que, espontáneas unas y organizadas otras, se han venido dando en todos los sectores de la producción. (17)

Independientemente a las posturas anteriores, el 6 de diciembre de 1977 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma que modificaba 17 artículos de nuestra ley fundamental, para de esta manera dar cabida a las distintas fuerzas políticas, que hasta en esos momentos se habían mantenido al margen de nuestro sistema, y poder continuar asegurando la paz y estabilidad social.

Recordemos que para 1977 en el seno del país se habían gestado una serie de sucesos como la formación de diversos partidos políticos no registrados que actuaban clandestinamente; la conformación de fuerzas sociales externas al sistema; el nacimiento de sindicatos no controlados por el gobierno que se encuentran en sectores importantes, como los de electricidad, la energía nuclear y las instituciones de enseñanza superior; la agudización de la crisis

económica en las clases obrera, campesina y media baja; secuestros por grupos guerrilleros; así como invasión de tierras en el campo. (18)

Ante esta situación el presidente López Portillo, por conducto del entonces Secretario de Gobernación don Jesús Reyes Heróles, en su discurso pronunciado en Chilpancingo (abril de 1977), al acudir en representación del primer mandatario al segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, manifestó el propósito del gobierno federal de realizar una reforma política, que facilitara la unidad democrática del país al propiciar una mayor representación, así como la participación de las distintas corrientes ideológicas minoritarias en las cuestiones nacionales.

A partir de tal pronunciamiento, múltiples y variados comentarios periodísticos se suscitaron en torno a tal anuncio. (19)

En estas circunstancias el Ejecutivo de la Unión, y previa consulta popular, celebrada en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, en la que se escuchó la opinión de los representantes de los partidos, de los intelectuales, de los periodistas, académicos y ciudadanos en general. El material de las sesiones fue muy interesante y dió una cabal idea del México de entonces, de las diversas maneras de cómo se contemplaba, de sus principales virtudes y defectos, de las metas hacia donde querían las diversas corrientes que caminara.

Tomando en cuenta muchas de las ideas ahí vertidas, el Ejecutivo presentó su iniciativa de reformas (octubre de 1977), y en la exposición de motivos manifestó:

Avanzamos en un proceso de transformación convencidos de que la democracia es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan, y vía para examinar, conciliar o resolver pacíficamente nuestras contradicciones e impulsar institucionalmente los cambios sociales... De ahí que consideremos que en la esencia de esta forma de gobierno está el actualizarse y enriquecerse a sí misma, superando los procedimientos que la estorban o la convierten en rutina. Sólo a través de la permanente revisión de su práctica alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva. (20)

Más adelante agrega, que con la reforma se busca el progreso político y social reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda cívica.

Mediante la reforma política se buscó una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

#### 10. Reforma política

De esta manera y entre otras muchas consideraciones, la reforma fue aceptada por los partidos políticos registrados y por los no registrados. Se ha expresado que esto se debió a que el presente proyecto político satisfizo tanto los intereses del gobierno como los de sus opositores. Respondió a los intereses del gobierno porque el sistema político se veía imposibilitado para contender con las tensiones sociales, políticas y económicas que se presentaban y requería abrir este tipo de canales. También dió

respuesta a los intereses de los opositores del régimen, porque en ella se plantea la necesidad de una larga etapa de democracia. Sólo la democracia podrá acabar con la represión, la despolitización y la corrupción política que han ahogado la libre expresión de muchas demandas populares. Los ciudadanos de izquierda exigen un ambiente político de libertad, garantías para su acción ciudadana, respeto para su disidencia. No sólo porque tienen derecho a organizarse y crecer libremente, sino porque saben también que sólo la democracia podrá detener la amenaza fascista. Por estos motivos, requirieron igualmente de la reforma política. (21)

Así nuestra ley suprema vio modificados varios de sus artículos (6, 41, 51 a 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115), el multicitado artículo 115 participó de este proceso de reformas; no podía ser de otra forma, para el perfeccionamiento del sistema político, resultaba indispensable una reestructuración integral en la que no se podía olvidar los ámbitos estatal y municipal. (22)

Por lo que en particular concierne a nuestra materia, la intención de la reforma -según se dijo- fue establecer los principios de la representación proporcional que se adoptarían en la elección de los ayuntamientos, de aquellos municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes, o que por el número de integrantes de su cabildo así lo ameritaran. El propósito fue que este sistema operara en los municipios cuyo volumen de población lo hiciera posible, o que su cuerpo edilicio fuera relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propuso contribuiría a hacer posible este requerimiento. (23)

De igual manera cabe resaltar, la propuesta en torno al artículo 41 constitucional referente a los partidos políticos, por incidir de manera directa en el proceso electoral en estudio; al respecto se afirmó, que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales; considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y municipales. (24)

#### A. Proceso de reformas del artículo 115

En torno a dichas propuestas, desde las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación, el PARM se manifestó solicitando la existencia de diputados y regidores de partido en los congresos locales y en los ayuntamientos; Francisco Gaxiola Ochoa sólo se refirió a los regidores de partido, y el PRI estuvo de acuerdo con la existencia tanto de diputados locales de partido



como regidores de partido, pero que fuera por decisión autónoma de cada entidad federativa. (25) El POAM y Carrillo Flores se manifestaron porque las minorías estén representadas en los congresos locales y en los ayuntamientos, por su parte el PCM y el PPS solicitaron que esa representación fuera a través del sistema proporcional, con lo cual coincidió Carlos Pereyra en relación al caso de las legislaturas locales.

En las sesiones en la Cámara de Diputados, el PAN se opuso a esta disposición, alegando que primero era necesario modificar sustancialmente los congresos locales y los ayuntamientos, y que el proyecto de reformas debía asegurar la verdadera autonomía del municipio y la real elección de los ayuntamientos.

El PPS tampoco estuvo de acuerdo con esta disposición porque, según manifestó, los municipios que rebasaban los 300 mil habitantes no eran más de 20, con lo cual se excluía a más de 2 mil 500 municipios de ese avance, ya que éstos son los que más necesitan de la representación de los grupos minoritarios; que, además, no es argumento esgrimir que dicha limitación se deba a falta de recursos económicos, pues en la gran mayoría de los municipios los regidores no reciben remuneración por sus servicios. (26)

También hubo oposición a que se introdujera la representación proporcional en los ayuntamientos porque éstos no tienen funciones de asambleas legislativas, sino que son organismos de administración a los cuales se encomienda la prestación de servicios públicos.

En la sesión de la Cámara de Diputados, de la tarde del 25 de octubre de 1977 disertaron en contra de la reforma, igual-

mente los diputados panistas Fausto Alarcón Escalona, Ramón Garcilita Partida, Jacinto Guadalupe Silva y del PPS Jesús Luján. En pro, los diputados Miguel Montes García, Apolinar Ramírez Meneses, Eduardo Andrade y Enrique Ramírez y Ramírez, todos ellos del PRI.

En la serie de debates tal parece repetirse únicamente la idea expuesta por el PPS, en voz de Ramírez Cuéllar, al señalar que la representación proporcional, con el número poblacional señalado beneficiaría a muy pocos municipios. (27)

A pesar de tales señalamientos, fue aprobada la reforma al artículo 115 por 177 votos, 163 se emitieron a favor y 14 en contra.

Por lo que respecta al senado, en su dictamen, presentado en la sesión del 3 de noviembre de 1977, apoyaron sin realizar cambios sustanciales a la iniciativa presentada, de igual manera en la serie de debates no hubo oposición al respecto, siendo aprobado por 54 votos. (28)

De esta manera, el último párrafo de la fracción III dispuso:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 000 o más habitantes. (29)

Estamos de acuerdo con la introducción del principio de representación proporcional en los municipios: que la disidencia tenga voz en todos los órganos colegiados que toman decisiones

que afecten a los individuos.

En torno a esta medida el doctor Jorge Carpizo manifestó, que fue una medida prudente el que a nivel constitucional, se especifique que debe ser en los municipios que cuenten con 300 mil habitantes o más. O sea, que, constituyendo esto una novedad en nuestra realidad política, es prudente implantarla en aquellos municipios en donde pueda tener mayor éxito, dejando a las entidades federativas la decisión de si este sistema también lo implantan en municipios con menos habitantes. Es decir, los estados se encuentran compelidos a abrir la representación proporcional en los municipios con 300 mil habitantes o más, pero respecto a los municipios con menos habitantes, serán los propios estados quienes decidan si lo hacen o no, y en qué medida. Por ejemplo, el estado de Yucatán puede regular en su constitución que los municipios con más de 150 mil habitantes tengan representación proporcional. (30)

En síntesis, esta disposición viene a complementar la reforma al sistema representativo y es muy lógica: que la voz y presencia de las minorías también se escuche en los niveles local y municipal. No es congruente abrir canales políticos para las minorías a nivel federal y no hacerlo a los otros dos niveles, ya que el proceso de democratización no sería completo si no se llevara también a las esferas locales y municipales.

En lo que respecta a la reforma del artículo 41 constitucional, en las sesiones celebradas en la Secretaría de Gobernación, el PARM expuso que disposiciones constitucionales y electorales de las entidades federativas, como, por ejemplo, la solicitud del registro local, dificultaban la participación de los partidos políti

cos nacionales en las campañas electorales locales, lo que motivaba pérdida de tiempo y sobre todo de recursos económicos.

El PARM propuso que se reformaran las leyes electorales de las entidades federativas, a fin de que se aceptara que un partido político nacional registrado por la Secretaría de Gobernación, con sólo presentar a las autoridades correspondientes de cada estado la copia certificada o la constancia de su registro, quedara automáticamente registrado en esa entidad federativa, con lo cual se propiciaría que los partidos políticos intervinieran en sus luchas electorales.

El PAN se manifestó también porque los partidos políticos nacionales con registro, pudieran intervenir en las gestas electorales locales sin necesidad de cumplir con ningún otro requisito de índole local, y se mostró partidario de la no proliferación de partidos políticos locales, proponiendo que la actividad política local, a nivel de los estados y de los municipios, se realizara por los partidos políticos nacionales. En igual sentido, es decir, pidiendo que los partidos políticos nacionales pudieran participar a nivel local sin ningún otro requisito, se pronunciaron el PDM y el PLM. (31)

Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se apoyó este principio; en la última se expresó que esta idea agiliza el proceso electoral, estimula la participación de los grupos políticos, promueve el entendimiento democrático nacional, estatal o municipal, y universaliza la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.

De esta manera en el último párrafo del artículo 41 se dis-

puso: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Con la finalidad de no salirnos del esquema planteado, en otro apartado profundizaremos en este tema, y sobre la praxis que ha tenido en nuestra realidad municipal.

#### 11. Estructuración electoral actual del municipio

Transcurridos seis años desde que el sistema político mexicano se viera enriquecido con tan variados cambios, el presidente Miguel de la Madrid, congruente a sus ideas al asumir la titularidad como Ejecutivo de la Unión, y manifestar, que "avanzaremos en la consolidación del municipio libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica; iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que le son propios", (32) sometió al Poder Revisor de la Constitución (diciembre 6 de 1982), una iniciativa de reformas con profundas innovaciones en el orden municipal. Dicha iniciativa constituye la cúspide normativa por reflejar no sólo avances en el orden electoral, sino que también de manera integral se ocupó de aspectos económico-administrativos olvidados hasta estos momentos, en su conjunto a este proceso se le denominó "Reforma municipal".

Debido a la importancia que revistió tal acontecimiento, es necesario pormenorizar en el proceso legislativo seguido.

#### A. Exposición de motivos

En ella el presidente de la República puntualizó, que el fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política. (33)

Más adelante agregó que recogió las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y que de algún modo pretendió revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional, a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociales y económicas de los municipios del país, sus grados de desarrollo y los contrastes entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad

para la gestión administrativa. (34)

De esta manera y entre otras muchas consideraciones sometió la iniciativa de reformas y adiciones, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete correspondían específicamente a las estructuras municipales, dos serían comunes a los estados y municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas hasta el entonces texto vigente del artículo, correspondía a la federación.

#### B. Innovaciones político electorales

Por lo que se refiere a la materia política, la idea principal giró:

Primero, en pretender establecer un procedimiento general al cual debían de sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros. También era la intención inducir a las entidades federativas, para que en sus respectivas constituciones y leyes relativas, precisaran cuáles debían ser las causas graves que podían ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos.

Así en la exposición de motivos se señaló, que en la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación

del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Donde destaca como innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así, también se pretendió inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalaran con toda precisión cuáles debían ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. (35)

Segundo, en lo relativo a la integración de ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, se propuso suprimir el límite poblacional de 300 mil habitantes o más que



debía tener el municipio, porque según se dijo el avance de la re forma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos lo hacían necesario; máxime que algunas constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales. (36)

### C. Comparecencia del Secretario de Gobernación

Para informar en forma más detallada sobre la iniciativa de reformas presentada, el 20 de diciembre de 1982, el licenciado Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, compareció en la Cámara de Senadores.

En el desarrollo de la misma recalcó algunos puntos anuncia dos por el presidente De la Madrid desde su campaña, se quizo, dijo Bartlett,

Dar una mayor seguridad jurídica a los gobernados, concediendo la garantía de audiencia para el caso de suspensión y desaparición de ayuntamientos, para los miembros que los integraban y suprimiendo el mínimo de 300 mil habitantes para otorgar la representación proporcional en los municipios, ya que sólo 36 de los 2377 existentes, al canzaban ese mínimo. (37)

Después de referirse a todos y cada uno de los puntos que integraban la propuesta de reformas, seis senadores (Yolanda Sentíes de Ballesteros, Francisco José Madero González, Andrés Henes trosa Morales, Raúl Salinas Lozano, Rigoberto Ochoa Zaragoza y Sal vador J. Neme Castillo) inquirieron sobre diversos tópicos, sólo el último se refirió al aspecto político de la reforma, al abordar el

tema de la supresión del tope poblacional para que operara el sistema de representación proporcional; a lo que se respondió que se estimaba a la norma hasta entonces vigente, francamente limitativa para la democracia integral de México. (38)

#### D. Debates en el Congreso

En el Senado a través de sus Comisiones de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Planeación y Desarrollo Económico y Social, al rendir su dictamen el 23 de diciembre de 1982, modificaron el sentido original de la iniciativa en dos sentidos: en primer lugar, adujeron que presentado el caso de falta de los miembros de un ayuntamiento en el desempeño de su cargo, serán sustituidos por sus suplentes o bien se convocará a elecciones en los términos de la ley; estas acciones no debían ser forzadas desde el orden constitucional federal, sino que bastaba con que se hiciera una remisión a las disposiciones de las leyes locales. Por otra parte, se refirieron a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores. El dictamen fue aprobado por 56 votos.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de diciembre de 1982, Raúl Rea Carvajal del PSUM y Alfredo Reyes Contreras del PPS, se opusieron al proyecto; Javier Blanco Sánchez del PAN, César Humberto González Magallón del PST, Baltazar Ignacio Valadés Montoya del PDM, y Sami David David del PRI lo apoyaron. El PSUM, se refirió expresamente en el sentido de que no era aceptable el hecho de que las legislaturas tuvieran el derecho de desintegrar o de hacer desaparecer a los

ayuntamientos; que los ayuntamientos debían ser quienes calificaran en última instancia sus propias elecciones, y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos.

El PPS siguió estas ideas, pues según puede apreciarse, votaron en contra de las reformas, ya que aumentaban las facultades de las legislaturas locales, al declararlas competentes para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el mandato de algún miembro de los ayuntamientos y designar consejos municipales en su caso. (39)

A pesar de las oposiciones consignadas el dictamen fue aprobado y enviado a las legislaturas de los estados para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 135 de la propia Constitución.

Una vez cumplido lo anterior en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, se publicó el decreto de reforma que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, estableciéndose el plazo de un año a partir de esa fecha para que las constituciones y leyes locales se adecuaran a los nuevos lineamientos.

El texto del artículo 115 quedó plasmado de la siguiente manera:

Artículo 115°. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las contribuciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia

de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo

inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Finalmente, con fecha 17 de marzo de 1987 apareció en el Diario Oficial de la Federación, una nueva reforma al artículo 115 constitucional, sin que contenga cambios sustanciales en el proceso electoral municipal, toda vez que este consistió:

En suprimir los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos locales, así como de las legislaturas estatales contenidos en la fracción VIII, para incorporarse al nuevo artículo 116.

Y en derogar las fracciones IX y X dicho artículo, para incorporarlas igualmente al 116.

De esta manera las fracciones I-VII del 115, siguen conservando los mismos lineamientos, y la nueva fracción VIII, dispone lo siguiente:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.



NOTAS AL CAPITULO I

- 1) Cfr., Madrazo Cuéllar, Jorge, "Los partidos políticos y el federalismo", en Revista del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Durango, Durango, núms. 8-9, octubre 1982-marzo 1983, pp. 34-35.
- 2) Al respecto véanse las interesantes guías bibliográficas que sobre los tópicos del municipio en México se consignan en Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Porrúa, 1986, pp. 75-89, y en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 837-845.
- 3) Cfr., Carpizo, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México, UNAM, 1982, p. 25.
- 4) Para una mejor perspectiva de la situación característica de los partidos políticos a principios de siglo, véase Madrazo, Jorge, op. cit., nota 1, pp. 35-37.
- 5) Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en La reforma municipal en la constitución, México, Porrúa, 1986, p. 7. El subrayado es nuestro.

- 6) Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1977, México, Porrúa, 1977, pp. 732-733.
- 7) Cámara de Diputados, LII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. XI, pp. 115-117.
- 8) Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal de México", en Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983, p. 237.
- 9) Mancisidor, Anselmo, Viví la revolución, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1959, p. 118.
- 10) Carpizo, Jorge, op. cit., nota 8, p. 235.
- 11) Mancisidor, Anselmo, op. cit., nota 9, pp. 217-218.
- 12) Cámara de Diputados, L Legislatura, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 314-316.
- 13) Idem, pp. 318-320.
- 14) Carpizo, Jorge, op. cit., nota 8, p. 236.

- 15) Derechos del pueblo mexicano, op. cit., nota 12, t. V, pp. 249-312, 756-768, y t. VIII, pp. 372, 402-403.
- 16) Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1917", en Estudios constitucionales, México, UNAM, 1980, p. 344.
- 17) Rodríguez Araujo, Octavio, La reforma política y los partidos en México, México, Siglo XXI, pp. 49-50.
- 18) Cfr., Carpizo, Jorge, op. cit., nota 16, pp. 344-345.
- 19) Véase Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, t. II., abril-agosto de 1977.
- 20) Cámara de Diputados, L Legislatura, Proceso legislativo de la reforma política y de la LFOPE, México, diciembre de 1977, p. 1.
- 21) Cfr., Carpizo, Jorge, op. cit., nota 16, p. 345.
- 22) Idem, pp. 343-396.
- 23) Para mayor información véase, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, t. I, Audiencias públicas, pp. 12-13.
- 24) Idem, pp. 32 y 352.

- 25) Idem, p. 348.
- 26) Cfr., Carpizo, Jorge, op. cit., nota 16, pp. 369-370 y "Separata del voto particular del diputado Héctor Ramírez Cuéllar del PPS", op. cit., nota 20.
- 27) Idem, en lo relativo al Diario de Debates de la Cámara de Diputados, martes 25 de octubre de 1977, pp. 27-42.
- 28) Derechos del pueblo mexicano, op. cit., nota 7, t. II, pp. 6-349, 6-450, 6-458.
- 29) El subrayado es nuestro.
- 30) Cfr., Carpizo, Jorge, op. cit., nota 16, p. 370.
- 31) Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, t. I, Audiencias públicas, pp. 12, 114, 160, 338 y 352.
- 32) Sáenz Arroyo, José, "La importancia del artículo 115", en Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983, p 191.
- 33) Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., nota 2, pp. 147-148.
- 34) Idem, p. 149.

- 35) Véase Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., nota 2, p. 151.
- 36) Idem, p. 155.
- 37) Rabasa, Emilio O., "La reforma al artículo 115 en materia municipal", en op. cit., nota 5, p. 64.
- 38) Idem, pp. 67-68.
- 39) Derechos del pueblo mexicano, op. cit., nota 7, t. XI, pp. 115-291 a 115-330.

## CAPITULO II

### MICROPOLITICA ELECTORAL: PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

#### 1. Directrices

Trazada la génesis constitucional del municipio en materia electoral, podemos apreciar los lineamientos a que deben de sujetarse los estados federados, en cumplimiento del principio consagrado en el artículo 133: la supremacía constitucional.

Con base en lo anterior, nos proponemos desarrollar en el presente capítulo la forma en que han sido instrumentadas las elecciones municipales, a la luz del régimen electoral de nuestras entidades federativas; lo que implica hacer una serie de consideraciones en torno a la problemática que esto representa:

Primero, producto de la estructuración estatal, como forma federada, cada entidad federativa posee el atributo de autonomía legislativa, esto es, la facultad de crear su propio orden jurídico, de acuerdo con la competencia señalada en la Constitución Nacional.

Segundo, lo cual ha producido que cada uno de los 31 estados federados de acuerdo a factores: históricos, sociológicos, políticos, económicos, etcétera; hayan expedido sus respectivos cuerpos legislativos (constituciones, leyes orgánicas municipales, electorales, reglamentos, etcétera); presentándose en la actualidad un mosaico heterogéneo y a veces hasta contradictorio respecto

de una misma institución;

Tercero, la obtención del material legislativo resulta complicada, porque inclusive en dependencias oficiales no cuentan con ejemplares al respecto;

Cuarto, el material existente, ante la constante dinámica legislativa no se encuentra actualizado; así por ejemplo, con la reciente publicación del Código Federal Electoral (D.O. 12-II-87) provocará, en breve término, que el actual derecho local electoral quede derogado o abrogado en su adecuación al nuevo marco jurídico creado;

Quinto, en el caso de nuestro país la doctrina se ha ocupado muy poco del tema, (1) lo cual implica que contemos con escaso apoyo tanto bibliográfico como hemerográfico, y

Sexto, el proceso electoral municipal es una larga fase que comprende: desde la preparación de los comicios (registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, etcétera) hasta la calificación de las mismas y la toma de posesión de los cargos. Ante tal perspectiva, utilizaremos el método comparativo haciendo referencia a la legislación de algunos de los estados que resulte más típica o con particularidades más acentuadas, con la intención por un lado de lograr un panorama que, si bien sea general, no pierda la gran variedad de matices específicos que los estados han introducido en su organización político electoral.

Para ofrecer tal panorámica legislativa, fundamentalmente me apoyo en lo que preceptúan las respectivas constituciones, las leyes electorales así como orgánicas municipales. (2)

## 2. Las elecciones municipales

Las elecciones representan una conquista de las democracias liberales al sustituir a la herencia, cooptación o conquista como medio para la designación de los gobernantes; han sido definidas como la forma o medio de designación de los representantes o dirigentes de un cuerpo social, mediante el voto de sus miembros. (3)

Hablar de las elecciones municipales conlleva a analizar el proceso mediante el cual se designará a su cuerpo político representativo: el ayuntamiento.

Con la particularidad de que las autoridades locales proporcionan los ingredientes esenciales de la sociedad democrática: representantes elegidos que se mantienen en contacto directo con las personas, a las que sirven, y que integran un canal de fácil comunicación con el electorado. Además, respecto a esta participación política local se ha afirmado, que hoy en día la gente común ha pedido una mayor intervención en las cuestiones locales. Se ha unido para protestar, para instar el cambio y para proporcionar ideas y servicios nuevos. Hoy se debaten vigorosamente todas las cuestiones relacionadas con la planeación urbana, la vivienda, la educación y los servicios de asistencia al pobre, al anciano y al impedido. El gobierno a nivel local se ve nuevamente como parte esencial de la sociedad democrática. Y no ya porque el individuo vaya a aprender a convertirse en ciudadano democrático mediante su participación en la vida comunitaria local, sino porque tiene un verdadero derecho a esperar unos servicios públicos eficaces y a ser tratado con estricta justicia. (4)



Se subraya continuamente la necesidad de contar con una base realmente popular. Lo cual no significa, sin más, que sea posible hablar de una teoría democrática del régimen local. Democracia local y democracia nacional integran un mismo y único sistema. No existe cosa semejante a una especie de "democracia local", separada y autónoma, y que se justifique exclusivamente en función de la comunidad local dotada de autogobierno. Existe una teoría democrática del Estado y de la sociedad, en cuyo seno se dan diferentes entidades y organismos públicos y privados, así como toda una estructura de actitudes, comportamientos y expectativas. Y el régimen local es parte de esta sociedad.

Independientemente del interés que hoy en día representa el régimen local, se ha insistido en el proceso electoral municipal, en el que la participación y comunicación son, dos aspectos inseparables de la vida democrática; pero también lo son la información y la responsabilidad. Mantener en pie el deber de responsabilidad de los representantes elegidos significa prestar atención a sus planes futuros y a la tarea realizada. Significa también la posibilidad de no volverlos a votar para el cargo que desempeñan, y hacerlo sobre la base de la adecuada información. También aquí es imperfecta la democracia. E incluso se arguye que a nivel local es particularmente imperfecta. Elecciones con un bajo grado de participación, cargos electivos ganados sin oposición, la falta de información y confrontación electorales realmente activas y un predominio poco saludable de los partidos a escala nacional son, sin duda, circunstancias que reducen sensiblemente el debate democrático.

La reforma del régimen local es tan necesaria para remediar esas deficiencias como lo es para modificar demarcaciones y funciones. (5) A fin de esclarecer esta serie de consideraciones, exponemos lo que nuestro orden jurídico ha señalado al respecto. En este sentido, resulta conveniente conceptuar primeramente toda esta fase participativa. En un sentido globalizador acertadamente afirma Quintana Roldán, que el proceso electoral municipal es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos. (6)

En efecto, las elecciones municipales constituyen una larga fase cuya teleología está encaminada a la designación de los municipios de los ayuntamientos; pero para la realización de esta simple aseveración, tienen que efectuarse una serie de actos y actividades que conjuntados las hacen viables. Por ello, y a fin de lograr una mejor exposición, resulta conveniente plantear dichas fases constitutivas, y a continuación describir la regulación que los estados de la federación han realizado.

### 3. Integración del proceso electoral municipal

Siguiendo las ideas de Quintana Roldán podemos señalar como fases integrativas las siguientes: a) la primera etapa o de preparación de los comicios, que conlleva a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de vota-

ción, documentos varios, etcétera), la integración de la mesa de casilla; b) la segunda etapa de este proceso se integra con la jornada electoral o sea la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección; c) finalmente, una tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son el conteo o cómputo de votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de representación proporcional), la calificación de las elecciones municipales y finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal.

Desde luego, cabe mencionar que dentro de todas las fases de este proceso pueden presentarse los recursos jurídicos que las propias leyes electorales establezcan. (7)

Aclarando, que en el desarrollo de la presente tesis al esquema electoral planteado, haremos las siguientes modificaciones; después del estudio de los organismos político-electorales analizaremos a los partidos políticos, y posteriormente de la calificación de las elecciones, examinaremos a la representación proporcional, por considerar que así se comprenderá de mejor manera el procedimiento expuesto.

#### 4. Registro de electores municipales

Entre las actividades previas a la jornada electoral destaca la existencia de un padrón electoral depurado y actualizado, es decir, un padrón donde hayan sido excluidos los ciudadanos que hubie-

sen fallecido o fueron declarados presuntamente fallecidos por resolución judicial; se encuentren suspendidos en el ejercicio de sus derechos o prerrogativas políticas e inscrito a aquellos que han obtenido el carácter de elector, etcétera.

Conjuntamente a lo anterior, se requiere la expedición de la credencial permanente de elector; la elaboración de las listas nominales de electores y su distribución entre los organismos electorales correspondientes; en fin toda una serie de actividades encaminadas a configurar al cuerpo de electores.

Cabe preguntarse ¿qué es el padrón electoral?, ¿a quién compete desarrollar esas tareas?, ¿cómo lo reglamentan las leyes electorales de nuestros estados?

Por lo que respecta a la primera cuestión, diremos que el padrón electoral es el instrumento que configura al pueblo elector, para que éste exprese su voluntad política al efectuarse las elecciones, por lo que la confiabilidad del padrón es, por tanto certidumbre de la elección y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes. (8)

En nuestro país el padrón electoral, se encuentra, por un lado coordinado con la propia entidad federativa a la que pertenece el municipio y con la federación, toda vez que se faculta al Director General del Registro Nacional de Electores (9) para celebrar convenios con las autoridades competentes, para que en las elecciones estatales y municipales puedan ser utilizados la credencial permanente de elector y el padrón electoral único elaborado por el Registro. Es decir, el padrón electoral depurado y actualizado por un organismo federal en colaboración con los gobiernos de

los estados, en los términos del respectivo convenio se utiliza para el proceso electoral municipal.

Cabe señalar, que en varios estados de la República se prevé la existencia de un Registro Estatal de Electores con idéntica función a la del Registro Nacional de Electores. Lo cual en la práctica y mediante los convenios ya señalados, se establece que sea el propio Registro Nacional de Electores quien asuma las funciones que la ley electoral del Estado atribuye al Registro Estatal de Electores.

Actualmente han celebrado convenios de coordinación respecto de esta materia los 31 estados de la República, de tal manera que en las elecciones municipales se utiliza el padrón electoral elaborado por el Registro Nacional de Electores. (10)

Existen estados que en sus respectivas leyes electorales, cual es el caso de Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán, establecen únicamente que la inscripción debe realizarse ante el Registro Nacional de Electores, de tal manera que en dichos estados es obligación de los mexicanos que estén por cumplir 18 años de edad en plazos que van de 30 días a 6 meses anteriores a la elección ordinaria, el de solicitar con la anticipación debida su inscripción; con lo cual tendrán derecho a que les sea expedida su credencial de elector, misma que les permite ejercer el derecho a sufragar. (11)

Mientras que en estados como Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, Sinaloa prevén la inscripción ante el Registro Estatal de Electores, o bien, si existe convenio celebrado por el Ejecutivo del estado con las autoridades federales

electorales, la inscripción realizada en el Registro Nacional de Electores servirá para votar en las elecciones estatales y municipales; (12) de esta manera, por ejemplo, en la ley de Baja California se recalca que en las elecciones estatales es válida la credencial permanente de elector expedida por el Registro Nacional de Electores. (13)

En las respectivas leyes electorales, de manera pormenorizada regulan el procedimiento a través del cual el Registro de Electores han de desarrollar sus funciones; sin poder detenerme en cada una de ellas, y a fin de que se obtenga una panorámica si bien muy general nos ayude a tener una mejor perspectiva de la fase en análisis, la describimos a continuación.

#### A. Actividades genéricas

Como su mismo concepto lo establece el Registro de Electores (independientemente que hagan referencia al nacional o al estatal), es una institución permanente con funciones técnico-electorales, dependiente de la Comisión Electoral (la federal o estatal según sea el caso), encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral.

Para ello, tendrá delegaciones en las cabeceras de los municipios y en los distritos electorales en que se divida el Estado, pudiendo para el mejor desempeño de sus atribuciones, establecer oficinas y agencias en los lugares que sea necesario, así como encomendar a oficinas estatales y municipales funciones auxiliares de registro.

De entre sus facultades y obligaciones destacan:

- Expedir la credencial permanente de elector.
- Mantener al corriente y perfeccionar el registro de electores en todo el estado.
- Realizar la depuración y actualización del padrón electoral.
- Elaborar las listas nominales de electores y distribuirlas entre los organismos electorales.
- Establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y anotaciones que deban hacerse.
- Rendir los informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Electoral, le soliciten los demás organismos electorales.
- Proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores, cuando lo soliciten y en los términos que establezca la Comisión Electoral.
- Formular las estadísticas electorales en los comicios estatales y municipales. (14)

Cabe señalar, que en este apartado las leyes electorales hacen referencia a la sección electoral, que no es más que la demarcación territorial en que se dividen los municipios o distritos electorales para la recepción del sufragio, con base en la cual se elaboran las listas nominales de electores.

Las listas nominales de electores de cada municipio deben clasificarse por secciones y distritos, cuando sea necesario dividir un municipio en varios distritos electorales las listas comprenderán a los electores de cada distrito.

El Registro de Electores, por conducto de sus delegaciones

municipales, entregará a las delegaciones distritales las listas nominales de electores ordenadas alfabéticamente y clasificadas por secciones de los electores de cada municipio.

Finalmente, cada delegación distrital fijará las listas nominales de electores en la cabecera del distrito en estrados especiales fácilmente visibles, a fin de que ciudadanos y partidos políticos puedan hacer las impugnaciones pertinentes.

##### 5. Los organismos político electorales

El presente apartado constituye una de las partes medulares del proceso mismo, ya que de la integración, funcionamiento y voluntad política manifestada por los organismos electorales, dependerá que las elecciones municipales se desarrollen de manera imparcial; que el cumplimiento de las normas electorales se efectúe sin inclinación partidista de ningún tipo.

Al respecto Jorge Madrazo los ha definido como aquellos que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos. (15) En el caso especial de nuestra materia, los organismos cuya intervención directa se da en el proceso son: La Comisión Estatal Electoral, Comités o Comisiones Municipales Electorales y Mesas directivas de Casilla.

##### A. La Comisión Estatal Electoral

La capital de cada uno de los estados federados es la residencia de dicha comisión, a la cual la mayoría de los ordenamientos



coinciden en definirla (16) como el organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la entidad. Siguiendo esta tendencia, las leyes electorales de Querétaro y Tlaxcala la conceptualizan de igual manera, sólo la denominación varía al llamarla Comisión Electoral del Estado, y Comisión de Vigilancia Electoral respectivamente. (17)

El estado de Yucatán no le da a este organismo el carácter de permanente, sino que debe renovarse cada tres años. (18)

#### a) Integración

Compartimos el punto de vista de Madrazo, al señalar que la integración y funcionamiento de los organismos electorales son claramente verticales, es a través de un hilo conductor que las decisiones originadas en el gobierno del estado se van ejecutando en cascada en cada uno de los organismos electorales hasta llegar a los escrutadores de las mesas directivas de casilla. En otras palabras la integración y funcionamiento de los organismos político-electorales responde a la efectividad en el control que el estado tiene en los distintos procesos electorales. (19)

En efecto, del análisis de todas las leyes electorales, válidamente, concluye que la integración de la Comisión Estatal Electoral no es uniforme en todas las entidades federativas; pero, que en general, se forma con la participación del secretario general de gobierno quien, en casi todos los casos, es el presidente de la Comisión; por uno o dos comisionados del poder legislativo, designados por la legislatura o por la diputación permanente de

entre sus propios miembros; por un notario público, que la propia Comisión designa y que en la mayoría de los casos funge como su secretario, y por un comisionado o representante de cada uno de los partidos políticos registrados. En algunos estados se hace también participar a uno o dos representantes de los ayuntamientos y también al director de gobernación y al del Registro Estatal de Electores.

b) Funciones

Por lo que respecta a sus facultades, exclusivamente referidas a las elecciones municipales destacan las siguientes:

- Vigilar la aplicación de las disposiciones electorales fundamentales, ordinarias y reglamentarias, y dictar las normas destinadas a hacer efectivas dichas disposiciones.
- Resolver sobre el registro de los partidos políticos locales y de las asociaciones políticas locales, en su caso.
- Resolver sobre los convenios de coalición, frentes y fusiones de los partidos políticos.
- Proveer lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos.
- Expedir la convocatoria de elecciones y ordenar su publicación en el periódico oficial respectivo.
- Publicar como han quedado integrados los organismos político-electorales.
- Disponer la organización y funcionamiento del Registro de Electores, de todo lo relativo a las bases de colaboración con el registro nacional, y dictar los lineamientos relativos a la depuración y actualización del padrón electoral del estado.

- Nombrar a sus comisionados o representantes ante los demás organismos político-electorales y cuidar de su oportuna instalación y funcionamiento.
- Registrar las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos. (20)
- Investigar, por los medios legales pertinentes, cualquier hecho relacionado con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la ley por parte de las autoridades o de otros partidos.
- Contar directa o indirectamente con el auxilio de la fuerza pública para garantizar el desarrollo del proceso electoral.
- Resolver las peticiones, consultas y controversias que le sometan los ciudadanos, candidatos y partidos políticos sobre los asuntos de su competencia y, asimismo sustanciar y resolver los recursos que conforme a la ley le competan.
- Llevar a cabo la asignación de los regidores de minoría, o representación proporcional.
- En su caso calificar las elecciones, etcétera. (21)

#### B. Comités o Comisiones Municipales Electorales

Son los organismos encargados de la preparación desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos municipios.

En cada uno de los municipios en los que se dividen las entidades federativas funciona esta comisión o comité municipal electoral, con residencia en la cabecera municipal.

a) Integración

Dichos organismos están integrados, por lo general, por comisionados o representantes de las comisiones estatales electorales, en un número que varía entre tres y siete, y por un comisionado de cada partido político. También suelen participar representantes de los municipios y, en algún caso, del legislativo local.

Es bastante común que el presidente del comité o comisión municipal electoral sea el comisionado que designe la comisión estatal electoral; el secretario suele ser nombrado por los propios miembros de la comisión municipal electoral.

Para formar parte de estos organismos las leyes electorales exigen una serie de requisitos como la residencia, la cual varía; así por ejemplo, en el estado de Morelos requiere ser originario del municipio respectivo o tener un año de residencia mínima antes de la elección; en otros este plazo puede ser menor, como en el Estado de México en que la residencia efectiva debe de ser de seis meses. (22)

Destacan igualmente el gozar de reconocida probidad, modo honesto de vivir, no desempeñar cargos o empleos públicos en la Federación, en el estado o en el propio municipio y poseer los conocimientos suficientes para desempeñar sus funciones.

b) Funciones

Dentro de las funciones más importantes de los comités o comisiones municipales electorales, se encuentran las siguientes:  
-Registrar de manera concurrente las candidaturas a municipales o

concejales. (23)

- Nombrar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de las casillas electorales de sus respectivos municipios.
- Registrar los nombramientos de los representantes de fórmulas que actúen en el municipio.
- Entregar a las mesas directivas de las casillas la documentación electoral correspondiente.
- Resolver sobre las peticiones y consultas que se le sometan y sean respecto de su competencia.
- Hacer el cómputo de los votos emitidos en las elecciones de ayuntamientos.
- Expedir las constancias de mayoría, así como las de representación proporcional a los candidatos a municipes que mayores votos hubieran obtenido. (24)

Particular mención debe hacerse de la legislación vigente en Quintana Roo que suprimió las comisiones electorales municipales como organismo político electoral, ya que su artículo 56 solamente establece con esa calidad a la comisión estatal electoral, a los comités electorales y a las mesas directivas de casillas. Los comités electorales tienen a su cargo tanto las funciones encomendadas en otras legislaciones a los comités electorales distritales y a los comités municipales electorales. En los artículos 67, 68, 69 y siguientes de esa ley, se establece la particular forma de integrarse de estos comités electorales señalando al respecto que dentro de éstos se encontrarán dos representantes del municipio o municipios que integren el distrito.

### C. Mesas directivas de casilla

Los municipios de las entidades federativas se dividen en secciones electorales: en las secciones electorales hay mesas directivas de casillas, cuya función es la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio popular.

#### a) Integración

Las mesas directivas de casillas están integradas, de la siguiente manera: invariablemente por cuatro personas un presidente, un secretario y dos escrutadores, que son designados por los comités o comisiones municipales electorales. Los funcionarios de las mesas directivas de las casillas deben ser ciudadanos residentes en la sección respectiva, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones. Además de los funcionarios que integran las mesas directivas, en cada casilla hay representantes de los partidos y de los candidatos que participen en la elección.

#### b) Funciones

Entre las funciones que deben desempeñar las mesas directivas de casilla tenemos las siguientes:

- Instalar y clausurar la casilla.
- Recibir la votación.
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.
- Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura.

- Formular y firmar las actas de instalación, cierre de votación y finales de escrutinio.
- Integrar en los paquetes respectivos la documentación de la elección y hacerla llegar al organismo político-electoral que corresponda, etcétera.

Por su parte, cada uno de los funcionarios de la mesa directiva tiene sus obligaciones precisadas en la ley, que más adelante reseñaremos. (25)

Asimismo, cabe aclarar que en cada uno de los organismos descritos de manera pormenorizada en cada una de las leyes se establece la fecha de su instalación, el quórum de asistencia y de votación, el número de sesiones en el mes; y otras particularidades, que en virtud de la óptica general con que venimos desarrollando el tema no es necesario profundizar.

## 6. Los partidos políticos y el municipio

No podría comprenderse en su exacta dimensión el proceso electoral municipal, si no hicieramos referencia a los partidos políticos y su reglamentación, ya que de ellos dependen los perfiles característicos de un sistema político; las formas contemporáneas democráticas de gobierno están en vinculación directa con la regulación participativa que de ellos se realice. Al respecto la doctrina ha dicho, que un sistema de gobierno funciona de diferente manera, si hay bi o multipartidismo, un sólo partido o un partido predominante; (26) que la realidad ha comprobado que el funcionamiento y operatividad de las instituciones jurídicas y políticas

del Estado, depende en gran medida del sistema de partidos políticos; (27) que la existencia de partidos de oposición, representa un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea fungen como controles de gobierno; (28) etcétera.

Es por ello, que resulta de suma importancia analizar su normatividad dentro del Estado mexicano, para lograr tal propósito, cabe recordar (29) que en virtud de la modificación al artículo 41 de la Carta Magna en 1977, se estableció que los partidos políticos nacionales registrados, tienen el derecho de poder participar en las elecciones estatales y municipales.

Teniendo presente dicha directriz, las entidades federativas de acuerdo a sus particulares circunstancias sociales, políticas e históricas los han regulado de muy diversas maneras, siendo muy explícitas las líneas que al respecto el actual director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ha escrito, y las cuales podemos sintetizar:

Nueve estados de la federación no aceptan la existencia de partidos políticos locales. Los procesos para la elección de ayuntamientos se dan solamente con la participación de los partidos políticos nacionales. Estos nueve estados son: Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. (30)

Cinco estados aceptan, no sólo la existencia de partidos políticos locales, sino también de asociaciones políticas locales; ellos son: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Sonora y Tlaxcala. (31)



Catorce estados aceptan la existencia de partidos políticos locales, pero no de asociaciones políticas locales, son: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz. (32)

Los estados de Campeche, Puebla y Yucatán aceptan la existencia de asociaciones políticas locales, pero no de partidos políticos.

A este respecto debe considerarse que estas asociaciones no pueden participar por sí mismas en procesos electorales locales. Solamente pueden participar en las elecciones locales mediante un convenio de incorporación a un partido político nacional. (33)

Así por ejemplo, en el artículo 31 de la ley electoral de Puebla se establece que la candidatura propuesta por la asociación al partido político, será registrada por éste y votará con la denominación, emblema, color o colores de dicho partido; similar supuesto se encuentra en la de Yucatán en su artículo 32.

Resulta por demás ilustrativa dicha cuestión con el cuadro que presentamos a continuación:

LEGISLACIÓN SOBRE ORGANIZACIONES POLÍTICAS LOCALES POR ESTADO

Aceptan integración de partidos políticos	No aceptan la integración de partidos políticos	Aceptan la integración de asociaciones políticas	No aceptan la integración de asociaciones políticas
Baja California	Aguascalientes	Baja California	Aguascalientes
Colima	Jalisco	Sur	Baja California
Chiapas	Morelos	Campeche	Colima
Chihuahua	Nayarit	Coahuila	Chiapas
Durango	Oaxaca	Guerrero	Chihuahua
Guanajuato	Quintana Roo	Puebla	Durango
Hidalgo	Sinaloa	Sonora	Guanajuato
México	Tamaulipas	Tlaxcala	Hidalgo
Michoacán	Zacatecas	Yucatán	Jalisco
Nuevo León			México
Querétaro			Michoacán
San Luis Potosí			Morelos
Tabasco			Nayarit
Veracruz			Nuevo León
			Oaxaca
			Querétaro
			Quintana Roo
			San Luis Potosí
			Sinaloa
			Tabasco
			Tamaulipas
			Veracruz
			Zacatecas

De lo hasta ahora comentado, podemos apreciar que simplemente en este punto existe una gran variedad de matices, inclusive al grado de polarizarse, cual es el caso de estados que aceptan la participación de partidos políticos nacionales, locales, así como de organizaciones políticas estatales; mientras que en otros sólo aceptan la participación de los primeros.

#### A. Concepto

En los estados que aceptan la integración de partidos políticos locales o estatales son definidos en su Constitución, o en su ley electoral como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre, secreto y directo. (34) De particular mención resulta la ley electoral de Tabasco cuyo artículo 20 define a los partidos políticos como formas típicas de organización política que en el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación estatal; el artículo 21 de la ley electoral de San Luis Potosí simplemente expresa que los partidos constituidos conforme a dicha ley son organismos para fines electorales y de orientación política, que en cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la representación y la voluntad

política popular; el artículo 17 de la ley electoral del estado de Chiapas establece que los partidos políticos son formas típicas de organización política, integrados con ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida cívica y democrática del país.(35)

#### B. Constitución y registro de los partidos políticos

En cuanto a los requisitos actuales para la constitución y registro de partidos políticos locales, cabe resaltar que en general sigue siendo la Secretaría General de Gobierno, o su similar, la que debe llevar a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la demanda de dejar en manos de las comisiones estatales electorales esta actividad de registro, ya que el estudio de las solicitudes de registro podría tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos organismos político-electorales. (36)

Por lo que se refiere a su constitución, el número de afiliados que deben tener en el territorio de la entidad federativa, es uno de los puntos más importantes; en torno a ello se han establecido muy diversos criterios. Así por ejemplo en Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Sonora y Tlaxcala prevén en cuanto al número mínimo de afiliados del partido en todo el territorio del estado, cifras que van de los 1,000 a los 10,000 asociados.

Los estados que menos afiliados requieren para el registro del partido son Baja California Sur con 1,000 y Colima con 2,000.

Por otra parte, hay estados que exigen tan alto número de afiliados que sería extraordinariamente difícil conseguir el registro. En este caso está el estado de Hidalgo que exige no menos de 50,000 afiliados en la entidad.

El mínimo de afiliados que en cada estado se requiere es:

En Baja California: 7,500 afiliados mínimo (Mexicali 2,500; Tijuana 2,500; Ensenada 1,500; Tecate 1,000); Baja California Sur: 500 asociados en cada municipio, mínimo en 2/3 partes del total de municipios; Coahuila: 200 afiliados en cada uno de los municipios, mínimo en 2/3 partes del total, que no sean menos de 5,000 afiliados en el estado; Colima: 2,000 afiliados que sean nativos o con residencia en el estado un año; Chiapas: 250 afiliados en cada municipio, mínimo en la mitad del total de municipios, no pudiendo ser menor el número a 25,000 afiliados en el estado; Chihuahua: 300 afiliados en cada municipio, cuando menos en número de 15,000 en las 2/3 partes del estado; Durango: 1,000 afiliados en cuando menos c/u de los municipios. En las 2/3 partes del total de municipios, mínimo 25,000 afiliados en el estado; Guanajuato: 1,000 afiliados en cuando menos c/u de la mitad de municipios; Guerrero: 400 afiliados en c/u en cuando menos las 2/3 partes de municipios, no menos de 30,000 en la entidad; Hidalgo: 1,000 afiliados en cuando menos las 2/3 partes de los municipios, no menos de 50,000 en la entidad; Michoacán: 200 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los municipios; México 250 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los municipios, no menos de 30,000 en la entidad; Nuevo León: 500 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los municipios; Querétaro: 500 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3

partes de los municipios, no menos de 7,500; San Luis Potosí: 1,000 afiliados en cada distrito electoral, no menos de 12,000; Sonora 200 asociados en cuando menos 2/3 partes de los municipios, no menos de 10,000; Tabasco más de 1,000 afiliados en cuando menos las 2/3 partes del total de municipios, más de 4,500 afiliados; Tlaxcala: 100 afiliados en cada municipio no menos de 4,500 miembros; Veracruz: 1% de habitantes de cada municipio. (37)

Resulta por demás comparativo el siguiente cuadro:

NUMERO DE AFILIADOS EXIGIDO POR ESTADO PARA REGISTRAR UN PARTIDO LOCAL ACTUALMENTE 1982

Exigen más de 10 000 afiliados		Exigen menos de 10 000 afiliados o utilizan otros criterios	
Chiapas	Más de 25 000	Baja California	7 500 afiliados
Chihuahua	Más de 15 000	Baja California Sur	500 afiliados en cuando menos la mitad de los municipios. No menos del 5% del padrón electoral estatal
Durango	Más de 25 000	Coahuila	5 000 afiliados
Guerrero	Más de 30 000	Colima	2 000 afiliados
Hidalgo	Más de 50 000	Guanajuato	1 000 afiliados en cuando menos la mitad del total de municipios
México	Más de 30 000	Michoacán	200 afiliados en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios
San Luis Potosí	Más de 12 000	Nuevo León	500 afiliados en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios
Sonora	Más de 10 000	Querétaro	Más de 7 500 afiliados
		Tabasco	Más de 1 000 afiliados en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios Más de 4 500 afiliados
		Tlaxcala	100 afiliados en cada municipio Más de 4,500 miembros
		Veracruz	El 1% del total de habitantes en cuando menos las dos terceras partes del total de municipios

### C. Declaración de principios

Además de lo anterior se exigen otros requisitos para la conformación de los partidos políticos estatales. Así encontramos, que en todas las leyes electorales se establecen los requisitos correspondientes a la formulación de la declaración de principios, al programa de acción, así como a los estatutos que normen sus actividades.

En cuanto al primero de los documentos aludidos podemos afirmar, que el contenido en la mayoría de los estados es: la obligación de observar la Constitución federal y la del estado, así como la de respetar las leyes e instituciones que de ellas emanen; las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; y la obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática. (38)

### D. Programa de acción

En lo referente a su programa de acción, en términos generales se dice que debe contener: las medidas que pretende tomar para alcanzar los objetivos contenidos en sus principios y para la resolución de los problemas estatales; y los medios que adopte, con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus miembros. (39)



### E. Estatutos

En cuanto a sus estatutos éstos deben establecer: una denominación propia y distinta a la de otros partidos registrados, así como el emblema y color o colores que lo caractericen o diferencien de otros partidos políticos, todo lo cual deberá estar exento de alusiones, símbolos o significados religiosos o raciales; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos internos para la renovación de sus cuadros dirigentes y los sistemas y formas para la postulación de sus candidatos; las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, que serán, cuando menos los siguientes: una asamblea general, un comité estatal que tenga la representación del partido en todo el estado; y un comité u organismo equivalente en los municipios; las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas. (40)

### F. Derechos

Por lo que se refiere a sus derechos en términos generales podemos decir que se consignan los siguientes: solicitar ante la Comisión Estatal Electoral, la postulación y cancelación del registro de uno o varios candidatos por causa de fallecimiento o incapacidad; realizar reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo a los candidatos que postulen y a la promoción de los principios que sostengan; designar un representante en cada una de las mesas directivas de casilla en los municipios que postulen candida-

tos; designar representantes generales para cada municipio en que participen, de acuerdo con lo que al respecto determine la Comisión Estatal Electoral; solicitar a la Comisión Estatal Electoral, que se investigue e informe de la actividad de los demás partidos, cuando exista causa razonada para suponer que no cumplen las obligaciones que la ley les marca o que sus actividades se encuentran al margen de la misma; y realizar las actividades de divulgación y capacitación necesarias al cumplimiento de su declaración de principios, programas de acción y estatutos.

#### G. Prerrogativas

Respecto a sus prerrogativas en general se establece: disponer de los medios adecuados para sus trabajos editoriales; contar con un mínimo de elementos necesarios para desarrollar sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de exención de impuestos y derechos estatales y municipales, sobre los bienes o actividades destinadas al cumplimiento de los fines que les son propios.

#### H. Obligaciones

En lo que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos locales, se encuentran, entre otras, las siguientes: mantener el número de afiliados en el estado y municipios; contar con un domicilio social; editar una publicación periódica; sostener un centro de formación política; comunicar a los organismos correspondientes

las modificaciones en sus estatutos, declaración de principios y programa de acción. La ley electoral de Chiapas no contiene las obligaciones de editar una publicación periódica y de sostener un centro de formación política; las de Chihuahua y Querétaro no contienen la relativa a la edición de la publicación periódica, y las de Sonora, Tlaxcala y San Luis Potosí no hablan de sostener un centro de formación política. Las leyes electorales de los estados de Coahuila, Baja California Sur, Sonora y Veracruz establecen una obligación adicional para los partidos políticos locales, consistente en registrar listas de candidatos a representación proporcional. (41)

#### I. Coaliciones

Por lo general, también se acepta que los partidos políticos nacionales acreditados en la entidad y los partidos políticos locales formen coaliciones a fin de que postulen candidatos en las elecciones estatales. Los convenios de coalición se registran ante la Comisión Estatal Electoral en algunos casos, o ante la Secretaría General de Gobierno, en otros.

Las leyes electorales de Veracruz y Sonora aceptan también la posibilidad de la integración de frentes y fusiones; las de Querétaro, Hidalgo, Guerrero, Coahuila y Baja California Sur aceptan la de fusión. Las figuras del "frente" y la de "fusión" tienen el mismo significado y características que las señaladas en la ley federal.

## J. Asociaciones políticas

En la mayoría de los estados que prevén su existencia el número mínimo de asociados oscila entre 500 y 1,000. Por lo general se definen como formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica. (42)

Su registro se realiza ante la Comisión Estatal Electoral o la Secretaría General de Gobierno, dichas asociaciones no pueden participar en forma autónoma en los procesos electorales; la única posibilidad de participación electoral es a través de convenios de incorporación con partidos políticos, tanto nacionales o locales.

Como caso verdaderamente excepcional y notable dentro del contexto de los estados que aceptan la formación de organizaciones políticas estatales, se encuentra la ley electoral del estado de Veracruz, cuyo artículo 18 prevé un tercer tipo de organización política local, independiente y autónoma respecto de los partidos y asociaciones políticas, que recibe el nombre de "agrupaciones de ciudadanos de un municipio". Dichas agrupaciones están facultadas para intervenir en los correspondientes procesos electorales, se registran ante la Comisión Estatal Electoral y dentro de los requisitos para su constitución se cuentan el de tener un número de afiliados equivalente al 5% de los habitantes del municipio y haber celebrado una asamblea municipal constitutiva. Al igual que los partidos políticos, la agrupación de ciudadanos de un municipio deben contar con una declaración de principios, un programa de acción

y unos estatutos; en general, tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas de un partido político local.

Todas las leyes electorales de las entidades federativas que aceptan la posibilidad de que se constituyan y registren organizaciones políticas locales, con la excepción de la de Michoacán, declaran que el registro de un partido o asociación política local debe ser objeto de publicación en el correspondiente periódico oficial.

Resumiendo, estas ideas tenemos:

REQUISITOS PARA LA CONSTITUCION DE ASOCIACIONES POLITICAS LOCALES

Entidad	Organo ante quien se registra	Número de asociados en el estado	Delegaciones municipales
Baja California Sur	Comisión Estatal Electoral	500 asociados	Contar con delegaciones en la mitad de los municipios
Campeche	Comisión Estatal Electoral	500 asociados	Contar con delegaciones en 4 municipios
Coahuila	Comisión Estatal Electoral	1 000 asociados	Contar con delegaciones en 12 municipios
Gerrero	Secretaría General de Gobierno	5 000 asociados	No existe este requisito
Puebla	Comisión Estatal Electoral	600 asociados	Contar con 70 delegaciones en la entidad
Sonora	Comisión Electoral del Estado	1 000 asociados	Contar con delegaciones en la mitad de municipios
Tlaxcala	Secretaría General de Gobierno	2 500 asociados	Contar con delegaciones en 14 municipios
Yucatán	Comisión Electoral del Estado	500 asociados	Contar con delegaciones en 10 municipios

Fuente: "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", Las elecciones en México, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 297.

ESTA  
TEJIS  
NO  
DEBE  
SALIR  
DE  
LA  
BIBLIOTECA

Después de haber visto la reglamentación jurídica de los partidos políticos en nuestro país; entre lo que dispone el marco legal y la realidad existen profundas diferencias, que señalaremos más adelante al pormenorizar en esta cuestión desde un punto de vista sociológico.

#### 7. Los candidatos. Requisitos

Por lo que respecta a las personas que habrán de contender en el proceso electoral, la legislación señala una serie de requisitos, los cuales versan sobre la edad, idoneidad, residencia, así como otras particularidades, entre las que destacan: no pertenecer al estado eclesiástico, no estar desempeñando otros cargos públicos de la federación, del estado o del municipio a no ser que se separen dentro del término que las propias legislaciones establecen; no haber sido integrante del ayuntamiento del periodo anterior inmediato, etcétera.

Para los diversos cargos en el ayuntamiento (Presidente municipal, síndicos y regidores) las leyes presentan un mosaico heterogéneo de los requisitos que deben poseer cada uno de los candidatos; así por ejemplo, en lo referente a la edad en las constituciones de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, sin hacer distinción en algún cargo establecen 21 años cumplidos el día de la elección; en Baja California y Yucatán se hace el distinción de que el presidente municipal debe tener 25 años de edad el día de la elección, mientras que en las demás posiciones sólo se exige 18 años; en Campeche se requieren 25 años para cualquier cargo municipal;

mientras que en Colima y Guerrero sólo se pide 18 años indistintamente.

La residencia es otra de las cuestiones que ha preocupado a los legisladores, así en las constituciones de: Aguascalientes se establece un periodo no menor de dos años inmediatamente anteriores a la elección; en Coahuila tres años continuos inmediatamente anteriores a la elección; Chihuahua seis meses; Guerrero tres años anteriores a la fecha de la elección; Morelos dos años en el municipio o en la población en que deben ejercer su cargo; en Sinaloa hace el distingo que para regidor un año antes de la elección y para presidente municipal tres años anteriores a la elección siempre que sean ciudadanos sinaloenses por nacimiento o por vecindad, con residencia efectiva en el estado en este último caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección; Yucatán 5 años anteriores al día de la elección, etcétera.

En cuanto al tiempo en que deben separarse de algún puesto de la federación o estatal, también es muy diverso así, en las constituciones de Baja California Sur establece un plazo de dos meses previos al día de la elección (no es impedimento el estar desempeñando funciones de docencia); Durango, Michoacán y Tlaxcala noventa días anteriores a la fecha de elección; Guerrero sesenta días; Hidalgo dos meses de anticipación; Veracruz cuarenta y cinco días antes de la elección, únicamente por lo que hace a los propietarios.

Cabe destacar, que en algunos estados las constituciones señalan como requisito, el haber terminado la instrucción primaria cual es el caso de Aguascalientes, mientras que Coahuila, Morelos y Veracruz sólo establecen que sepan leer y escribir; finalmente



algunos otros estados agregan no haber sido condenado por algún delito que merezca pena corporal cual es el caso de Campeche, Chihuahua, Durango en los últimos diez años. (43)

#### 8. Registro de candidatos

Corresponde a los Comités o Comisiones Municipales, registrar mediante planillas integradas cada una por la totalidad de los candidatos propietarios y suplentes que han de contender en la jornada comicial, a la solicitud del partido político local o nacional según sea el caso.

En la solicitud de registro se anotará nombre y apellidos de los candidatos; su edad; lugar de nacimiento y domicilio; cargo para el cual se le postula; la denominación; el color o colores o combinación de colores y emblema del partido que lo postule; ocupación y número de credencial de elector del candidato.

Tratándose de las coaliciones deben presentar a sus candidatos comunes. El plazo para el registro varía en cada ley electoral, pues esto depende de las distintas fechas en que se elijan a los ayuntamientos, así en Baja California es del 10. al 15 de junio del año de la elección; en Coahuila estará abierto 75 días antes de la elección ordinaria de que se trate, y se cerrará 60 días antes de la elección, a las 18 horas; Chiapas del 10 de agosto al 10 de septiembre inclusive; en Sonora del 10. al 15 de abril del año de la elección ordinaria de que se trate; Tamaulipas del 10. al 15 de septiembre; Veracruz del 2 al 12 de septiembre, etcétera.

Una vez realizado el registro, los Comités o Comisiones Municipales comunicarán a la Comisión Estatal Electoral los datos de los candidatos que hayan registrado. Esta última ordenará la publicación de la misma, en el periódico oficial del estado y en un diario de los de mayor circulación en cada municipio.

#### 9. Conformación del ayuntamiento

Relacionado a lo anterior, resulta conveniente exponer algunos de los criterios legales en torno a la forma para decidir la integración del ayuntamiento.

Existen estados como Aguascalientes que establecen que el primer regidor tendrá el carácter de presidente municipal, por su parte en su ley orgánica municipal nos dice que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán con 5 regidores y un síndico, salvo en su capital que tendrá 10 regidores y 2 síndicos; en Chiapas su Constitución no hace el distinción de establecer quien ocupará la presidencia municipal, y por lo que se refiere al número de síndicos y regidores su ley del municipio libre dispone que estará integrado por un presidente, un síndico, 6 regidores propietarios y suplentes. En la capital del estado y en los municipios cuya población sea de 150,000 o más habitantes, los ayuntamientos se integrarán hasta con dos regidores más, electos según el principio de representación proporcional; en el Estado de México en su Constitución igualmente no hace distinciones, y establece en su ley orgánica municipal un presidente, un síndico y 5 regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación proporcional cuando

tengan población hasta de 150,000 habitantes; siete regidores de mayoría relativa y hasta 2 de representación proporcional cuando tengan más de 150,000 y 2 síndicos y nueve cuando tengan más de 500,000; en Morelos su Constitución no hace distinciones y en su ley orgánica municipal establece que en municipios hasta con 50,000 habitantes habrá un presidente municipal, un regidor y un síndico; en más de 50,000 y hasta 150,000 habrá un presidente municipal, 3 regidores y un síndico; en los de más de 150,000 habrá un presidente municipal, 5 regidores y un síndico; en Quintana Roo su Constitución establece en forma precisa como ha de estar integrado, así tenemos que en los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, con un presidente, un síndico, 9 regidores; en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas e Islas Mujeres con un presidente, un síndico y 6 regidores, etcétera.

#### 10. Registro de representantes

Como lo hemos señalado al hablar de los derechos de los partidos políticos éstos tienen la facultad de nombrar representantes ante los Comités o Comisiones Municipales Electorales y ante las mesas directivas de casilla, teniendo la facultad de vigilar el cumplimiento de la ley en el proceso electoral y hacer las protestas e interponer, por escrito los recursos que procedan.

## 11. Propaganda electoral

Las leyes electorales, marcan lineamientos al que deben de sujetarse los partidos políticos, al desplegar su propaganda; por lo general se establecen las siguientes reglas:

- Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y raciales.
  - Se prohíbe las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, que injurien a las autoridades o candidatos o que inciten al desorden;
- Tampoco se permitirá la fijación de propaganda:
- En los pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, aceras y cordones respectivos.
  - En las obras de arte y monumentos públicos.
  - En los edificios o locales de la federación, sin permiso del propietario.
  - En los edificios y obras de propiedad particular, sin permiso del propietario.

Además cada partido deberá cuidar que su propaganda no modifique el paisaje, ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, se abstendrán de utilizar con estos fines, accidentes orográficos tales como cerros, colinas, barrancas y montañas.

El día de la elección y los tres que le preceden, no se permitirá la celebración de mítines, reuniones públicas o cualquier otro acto de propaganda política.

Los partidos políticos en ningún caso podrán fijar propaganta

da política, ni dentro ni fuera de la casilla, así como en un perímetro de cien metros a la redonda.

## 12. Boletas electorales

Es indispensable para el desarrollo de la jornada electoral disponer de las boletas electorales en las que se asentará el voto; dicho documento se imprimirá de acuerdo al modelo que apruebe la Comisión Estatal Electoral debiendo contener:

- Municipio
- Cargo para el que se postula a los candidatos
- Color o combinación de colores y emblema del partido político
- Nombre y apellido de los candidatos
- Un sólo círculo para cada fórmula de candidatos, propietario y suplente postulados por el partido político.
- Las firmas impresas del presidente y del secretario de la Comisión Estatal Electoral.

Los colores y el emblema de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda según la antigüedad del registro.

## 13. Otros documentos

Además de las boletas electorales es necesario contar con las actas de instalación de la casilla electoral y de cierre de votación, escrutinio y cómputo; las cuales serán impresas según el modelo que apruebe igualmente la Comisión Estatal Electoral.

Estos documentos así como la lista nominal de electores; las urnas para recibir la votación, así como útiles de escritorio y demás elementos necesarios que hará llegar oportunamente la Comisión Estatal Electoral a las Comisiones o Comités, para que sean entregados al presidente de cada mesa directiva de casilla.

#### 14. De las garantías en las elecciones

Finalmente y previo al desarrollo de la jornada electoral, en todos los estados se establecen diversas medidas que garanticen la libertad y seguridad jurídica de las elecciones tales como: no permitir la celebración de mítines, reuniones públicas, ni cualquier acto de proselitismo político el día de la elección ni en los tres días inmediatos anteriores; las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, deben prestar el auxilio que los organismos electorales requieran; el día de la elección sólo pueden portar armas los miembros de las fuerzas públicas encargadas del orden; el día de la elección y el anterior permanecerán cerradas todos los establecimientos que expendan bebidas embriagantes y estará prohibida la venta de bebidas que contengan alcohol; los juzgados, las oficinas del Ministerio Público y los despachos de los notarios, estarán abiertos y presentes sus titulares y empleados el día de las elecciones para cumplir con las obligaciones inherentes a su competencia, debiendo atender las solicitudes de los funcionarios de casilla, de los representantes de los partidos, candidatos y de los ciudadanos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

## 15. La Jornada Electoral

Una vez llegada la fecha de elecciones, comienza la jornada electoral en sí, es decir, es el momento en que el electorado acude a las casillas a emitir su voto y termina, cuando los integrantes de la mesa directiva de casilla levantan el acta correspondiente en la que indican el escrutinio y cómputo de los votos emitidos enviando los paquetes respectivos al Comité o Comisión correspondiente.

En efecto, la jornada electoral representa la cúspide del proceso electoral en cuanto que las actividades tanto de los organismos electorales, partidos políticos, así como de los ciudadanos estuvieron encaminadas a su preparación para un adecuado desarrollo.

Partimos del supuesto que las actividades de todos y cada uno de los organismos electorales se han desarrollado normalmente o en caso de haberse interpuesto algún recurso, tuvo su sustanciación debida; (44) de esta manera después de que los organismos político-electorales desplegaron sus funciones inherentes, como la de haber expedido la convocatoria para las elecciones en el plazo que las leyes establezcan y publicado en el periódico oficial respectivo; de tener actualizado y depurado el padrón electoral; registrado los candidatos y representantes de partido; entregado a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y elementos de escritorio necesarios, estamos en condición de que la jornada electoral se lleve a cabo. Cabe destacar en lo referente a la fecha de la jornada electoral, que en la actualidad se presentan prácticamente en todos los años, así como en distintos meses, lo

cual produce que el resto de la comunidad pierda el interés en el seguimiento de estas prácticas democráticas. Así por ejemplo en las leyes electorales de: Aguascalientes dispone que se verificarán el primer domingo de agosto del año que corresponda; en Baja California el primer domingo de septiembre; en Baja California Sur el primer domingo de diciembre; en Chiapas el tercer domingo del mes de noviembre; en el Estado de México, Puebla, Yucatán el último domingo del mes de noviembre; en Guanajuato, Jalisco, Michoacán el primer domingo de diciembre; en Nuevo León el segundo domingo de noviembre; en Oaxaca el tercer domingo del mes de noviembre; en Veracruz el primer domingo de octubre, etcétera.

Cabe resaltar que en estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, las elecciones para gobernador y diputados locales coinciden con la de ayuntamientos; mientras que en otros estados como Coahuila, Chiapas, Estado de México y Veracruz las elecciones de los poderes de las entidades federativas son en distintas fechas; así por ejemplo en Chiapas para elegir al gobernador y al Congreso local son el primer domingo de julio, mientras que para renovar ayuntamientos son el tercer domingo del mes de noviembre. Al respecto la doctrina ha señalado que existe concurrencia de elecciones cuando en la misma fecha hay elecciones para miembros de distintos poderes. Así, existe concurrencia en las elecciones federales porque en la misma fecha se eligen diputados, senadores y presidente de la República. Existe concurrencia también cuando en la misma fecha se eligen diputados locales, ayuntamientos y gobernador. O bien, como tercer caso de concurrencia, cuando en el mismo día hay elecciones federales y locales de gobernador, de diputados



locales o de ayuntamientos.

De estos tres casos de concurrencia de elecciones sólo el tercero, elecciones federales con elecciones de gobernador, de diputados locales o de ayuntamientos, tiene cierta relevancia derivada del mismo curso del proceso electoral que implica la comisión de actos en los que participan los ciudadanos, partidos y asociaciones políticas, realizados en forma simultánea, con distinta finalidad, y preparados, desarrollados y vigilados por organismos electorales de competencia diversa y cuyos resultados son calificados por colegios electorales también distintos.

Esta complejidad de hecho, llamada concurrencia de elecciones, encuentra su solución a partir de la posibilidad normativa ya enunciada: la organización del cuerpo electoral (de elecciones federales, de elecciones locales o municipales), a partir del padrón único elaborado por el Registro Nacional de Electores, para ser utilizado, por convenios con las autoridades estatales, en las elecciones locales y municipales, y la celebración de convenios entre los organismos electorales federales y los organismos electorales locales, a fin de que la conducción de los procesos electorales concurrentes se efectúe considerándolos como uno solo, y se eviten contradicciones sustanciales que hagan presumir la legitimidad de un proceso y, a la vez la nulidad del otro. Esta posibilidad se evita si a través de un convenio de coordinación se establece la instalación y funcionamiento de casillas únicas para la recepción del voto de las elecciones federales y, a la vez, del voto de las elecciones locales o municipales. (45)

## 16. Desarrollo de la Jornada Electoral

Las propias leyes electorales, establecen el mecanismo que ha de llevarse a cabo durante la jornada electoral, y que en términos generales puede caracterizarse: una vez presentados los propietarios y suplentes de las mesas de casilla, procederán a su instalación en presencia de los representantes de partidos y candidatos que concurran, levantando el acta de instalación de casilla la que deberá certificar el lugar y la hora en que se inicia el acto de instalación; los nombres y apellidos de los funcionarios que intervengan; la constancia de que obran en poder del presidente de la casilla la documentación y los útiles necesarios para la elección; la certificación de que se abrieron las ánforas en presencia de los funcionarios electores asistentes, comprobándose que se encontraban vacías; y finalmente una breve relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, con motivo de la instalación y la hora en que quedó hecha. Del acta de instalación firmada por todos los funcionarios que en ella hayan intervenido, se harán tres tantos para el Comité o Comisión Municipal Electoral y los necesarios para integrar los expedientes electorales y expedir a los funcionarios de las casillas y a los representantes acreditados de partidos, presentes en el acto de instalación, que lo soliciten.

Instalada la casilla, sus miembros no deberán retirarse hasta que sea clausurada, salvo caso fortuito o de fuerza mayor.

Una vez realizado lo anterior, los electores podrán votar en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial de elector, identificándose en caso

de duda por cualquier medio aprobado como: la licencia de manejo, credencial que no sea de algún organismo político e inclusive por el conocimiento personal que de él tengan los miembros de la mesa directiva de casilla. El presidente de la mesa se cerciorará de que el nombre del ciudadano anotado en la credencial permanente de elector, figure en la lista nominal de electores de la sección que corresponda a la casilla. Cumplidos los requisitos para acreditar la calidad de elector, el presidente de la casilla le entregará las boletas correspondientes. Los integrantes de las casillas electorales, los candidatos, los representantes de partido y los de los candidatos, cuando no estén incluidos en las listas electorales de la sección en que actúen, también podrán votar en la casilla, anotándose esta circunstancia en el acta final.

El elector de manera secreta cruzará el círculo de la boleta que contenga el color o colores del distintivo por el que sufra; acto seguido el secretario de la mesa directiva anotará en la lista nominal de electores la palabra "votó", a continuación del nombre del elector.

El presidente de la casilla tendrá la responsabilidad de mantener el orden durante la elección con el auxilio de la fuerza pública, si lo creyere conveniente. No permitirá el acceso a la casilla a personas armadas o en estado de ebriedad o que hagan propaganda de cualquier clase o que en alguna forma pretendan coaccionar a los votantes, etcétera.

En este momento el secretario de la casilla debe recibir los escritos que contengan impugnaciones, así como los que sirvan para hacer valer el recurso de protesta con las pruebas documentales co-

rrespondientes, que interpongan los representantes.

Una vez llegada la hora que en las respectivas leyes electorales, establezcan como cierre de votación (generalmente es a las 18.00 hrs.) se levantará el acta de clausura, debiendo ser firmada por todos los funcionarios y representantes.

#### 17. Escrutinio y computación

Una vez cerrada la votación los funcionarios de casilla procederán a inutilizar las boletas sobrantes, por medio de dos rayas diagonales; y efectuarán las operaciones relativas al escrutinio y computación de los votos emitidos para miembros de ayuntamiento conforme a reglas tales como: comprobar si el número de boletas depositadas corresponde al número de electores que sufragaron, al término de sacar las boletas de la urna se mostrará a todos los presentes que quedó vacía; a continuación tomando boleta por boleta, el primer escrutador leerá en voz alta el nombre del partido en favor del cual se hubiere votado, lo que comprobará el otro escrutador. Los votos emitidos se computarán por planilla de candidatos, anotándose un voto por cada círculo cruzado.

Si el elector cruza más de un círculo el voto no se computará; el voto será válido si el elector pone la marca dentro del cuadro en que se encuentren comprendidos los nombres de los candidatos propietarios y suplentes así como el emblema del partido; de tal modo que a simple vista se desprenda de manera ineludible que votó en favor de determinada planilla.

Cabe aclarar que las boletas depositadas en blanco se considerarán también nulas.

Terminado el escrutinio y la computación, se levantará el acta final de escrutinio para la elección de miembros de ayuntamiento, en la que se hará constar el cómputo general y suscintamente todos los incidentes ocurridos durante el proceso de escrutinio y computación, así como los demás pormenores que señale la ley.

El acta final de escrutinio se levantará consignando los números con cifras y letras. Debiendo firmar los miembros de la mesa y los representantes de partidos políticos y candidatos que estén presentes. Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos podrán interponer el recurso de protesta en contra del acta final de escrutinio de las casillas.

Una vez realizado lo anterior, el presidente de la casilla bajo su responsabilidad hará llegar al Comité o Comisión Municipal Electoral (generalmente a las 72 horas) lo siguiente: el nombramiento original de los funcionarios de casilla, lista nominal de electores, un ejemplar del acta de instalación de casilla, un ejemplar del acta de cierre de votación, un ejemplar del acta final de escrutinio, las boletas que contengan los votos emitidos, anulados y las sobrantes y los recursos de protesta que por escrito se hayan presentado.

Dicho paquete de la elección deberá quedar bien cerrado y sobre su envoltura, firmarán los miembros de la mesa directiva y, si lo desean, los representantes de partido debidamente acreditados que estuvieren presentes; a fin de garantizar su inviolabilidad, hasta antes de llegar al Comité o Comisión Municipal.

Los representantes de los partidos, de los candidatos y de las fórmulas que hayan participado durante la jornada electoral

de esa casilla, podrán solicitar al secretario de la mesa directiva les entregue copias certificadas del resultado del escrutinio y computación, mismas que se extenderán a los solicitantes después de levantada el acta final de escrutinio.

18. De los resultados electorales. De los cómputos

Posteriormente el Comité o Comisión Municipal Electoral se reunirá en sesión ordinaria (el domingo siguiente al de la elección), para realizar el cómputo de la elección de miembros del ayuntamiento y expedir las constancias de mayoría correspondientes y acreditar, en su caso, a los regidores que conforme al principio de representación proporcional deban integrar el ayuntamiento; así principia la tercera etapa del proceso electoral, pero una vez iniciados los trabajos éstos no podrán suspenderse ni interrumpirse hasta la terminación del cómputo.

Para llevar a cabo el cómputo de la votación deben examinar se los paquetes electorales correspondientes a cada una de las casillas de su jurisdicción, separando aquellos que aparezcan alterados; abrirá los que aparezcan sin alteración, siguiendo el orden numérico de las secciones electorales, tomando nota de los resultados que se hicieron constar en las actas de escrutinio, si estos datos coinciden con los anotados en el acta que obra en poder del Comité o Comisión sus resultados se consideran válidos y se computarán. En caso de que no coincidan, se hará el escrutinio y cómputo de la casilla y su resultado será válido.

Si hubiere paquetes que tengan muestras de alteración, serán abiertos; si las actas de escrutinio contenidas en los mismos coin-

ciden con las copias en poder del Comité los datos se sumarán al cómputo; y si no coinciden, se repetirá el escrutinio y cómputo de la casilla de que se trate, sumándose todos los resultados para obtener la cifra total de la votación del municipio.

Además admitirá los recursos de protesta interpuestos oportunamente, los que deberán ser turnados a la Comisión Estatal Electoral, formulará el acta de cómputo municipal con las copias que sean necesarias, haciendo constar en ellas las operaciones practicadas, las objeciones y recursos de protesta que se hayan presentado, así como el resultado de la elección, debiéndose anotar estas cifras con número y letra. Formará el paquete electoral correspondiente que será remitido a la Comisión Estatal Electoral, así como una copia del acta del cómputo municipal y de los escritos de impugnación que se hubieren presentado. Otorgándose a los comisionados de los partidos políticos, a los candidatos y sus representantes, el derecho de poder interponer el recurso de queja contra los resultados anotados en el acta final de escrutinio y cómputo del Comité o Comisión Municipal electoral, para que de este recurso conozca y resuelva la Comisión Estatal Electoral.

Finalmente los Comités o Comisiones Municipales Electorales, en un plazo (generalmente de 72 horas) rendirán informe detallado de lo que hubieren observado sobre el proceso electoral a la Comisión Estatal Electoral.

Los ciudadanos a quienes los Comités o Comisiones Municipales Electorales hubieren expedido constancia de haber obtenido mayoría de votos en la elección, deberán presentarla para su registro a la Comisión Estatal Electoral; pudiendo ésta negar el registro

cuando, a su juicio, haya irregularidades graves en el proceso electoral.

La propia Comisión informará al Congreso del Estado sobre todos los registros que haya efectuado, así como sobre los casos de negativa, haciendo constar, respecto de estos últimos, las causas que los motivaron. Después de haberse determinado el registro de las constancias de mayoría, la Comisión Estatal Electoral, teniendo a la vista los informes de los Comités o Comisiones Municipales Electorales, formulará su opinión en relación a los municipios de representación proporcional.

El Congreso del Estado (o en su caso el órgano correspondiente) (46) al recibir los expedientes que le remita la Comisión Estatal Electoral realizará la calificación de las elecciones; que por presentar una gran variedad de matices la explicamos a continuación.

#### 19. La calificación de las elecciones

De acuerdo con la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y también la constitucional han delimitado dos tendencias: aquella en la que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo; los defensores de cada uno proponen, respectivamente, los siguientes argumentos:



Contencioso jurisdiccional. Se considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se convierta en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron.

Contencioso político. Este sistema se apoya en el principio de la separación de poderes. En efecto, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Así, la cámara legislativa es la entidad competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral; porque la calificación de las elecciones es un acto político que debe ser realizado por el órgano político que indiscutiblemente tiene la representación de la voluntad política del pueblo.

Independientemente del sistema que cada Estado adopte para la calificación de sus procesos electorales, está fuera de toda duda que para garantizar la eficacia de la voluntad política del electorado, el contencioso electoral debe reunir los siguientes atributos: la reglamentación debe ser sistematizada y de lenguaje sencillo; los recursos no deben ser complicados para simplificar los procedimientos; debe contener los plazos estrictamente indispensables para la promoción, desahogo y resolución de los recursos; debe delimitar con precisión las competencias, y exigir las mínimas formalidades a los interesados; veamos lo que al respecto se establece en las elecciones municipales.

Los lineamientos que se han seguido, son muy diversos entre las que tenemos:

- El primero es aquel en que la calificación de la elección la lleva a cabo la legislatura del estado; en este caso se encuentran Aguas calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.
- El segundo sistema consiste en que la legislatura del estado interviene para calificar las elecciones municipales solamente en aquellos casos en que una elección hubiera sido objeto de reclamación, protestas o que por alguna razón se presumiera estuviera viciada de nulidad. En caso de que esta situación no se produjera, la calificación correría a cargo del órgano político-electoral encargado de realizar el cómputo de la elección municipal. En este caso se encuentran Chihuahua, Morelos y Puebla.
- El tercer sistema consiste en que la calificación de la elección la lleva a cabo el órgano político-electoral cúspide del estado, que por lo general se denomina Comisión Estatal Electoral. En este caso se encuentran Guerrero, Jalisco, México y Oaxaca.
- El cuarto sistema consiste en que un órgano propio del municipio es quien califica la elección. En el caso del estado de Nuevo León es un órgano político-electoral: las juntas municipales computadoras. En Zacatecas y Tlaxcala opera el sistema de autocalificación, es decir, son los presuntos munícipes quienes llevan a cabo la calificación de su elección. Por último, en Sonora, Sinaloa y Querétaro son los ayuntamientos en funciones quienes califican la elección de los munícipes o concejales que habrán de sustituirlos. (47)

Los lineamientos que se han seguido, son muy diversos entre las que tenemos:

- El primero es aquel en que la calificación de la elección la lleva a cabo la legislatura del estado; en este caso se encuentran Aguas calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.
- El segundo sistema consiste en que la legislatura del estado interviene para calificar las elecciones municipales solamente en aquellos casos en que una elección hubiera sido objeto de reclamación, protestas o que por alguna razón se presumiera estuviera viciada de nulidad. En caso de que esta situación no se produjera, la calificación correría a cargo del órgano político-electoral encargado de realizar el cómputo de la elección municipal. En este caso se encuentran Chihuahua, Morelos y Puebla.
- El tercer sistema consiste en que la calificación de la elección la lleva a cabo el órgano político-electoral cúspide del estado, que por lo general se denomina Comisión Estatal Electoral. En este caso se encuentran Guerrero, Jalisco, México y Oaxaca.
- El cuarto sistema consiste en que un órgano propio del municipio es quien califica la elección. En el caso del estado de Nuevo León es un órgano político-electoral: las juntas municipales computadoras. En Zacatecas y Tlaxcala opera el sistema de autocalificación, es decir, son los presuntos munícipes quienes llevan a cabo la calificación de su elección. Por último, en Sonora, Sinaloa y Querétaro son los ayuntamientos en funciones quienes califican la elección de los munícipes o concejales que habrán de sustituirlos. (47)

En el primer sistema de calificación de elecciones la legislatura del estado al recibir los paquetes electorales relativos a la elección y el informe rendido por la Comisión Estatal Electoral sobre las mismas, calificará las elecciones, resolviendo los recursos de queja presentados, en su caso, y su resolución será definitiva e inatacable. Generalmente se observan las siguientes reglas: En primer término, resolverá sobre la validez de las elecciones por el principio de mayoría relativa. A continuación, en aquellos en donde se aplicó el sistema de la representación proporcional.

Las leyes electorales señalan una serie de supuestos en los cuales puede declararse nula una elección, que ya veremos más adelante. En cuanto al segundo de los sistemas el artículo 201 de la ley electoral de Puebla dispone que durante los tres días siguientes a la fijación del acta de elección, podrá reclamarse su calificación, mediante escrito, que acompañando de las pruebas conducentes, se presenta ante la Junta Calificadora correspondiente, la que lo remitirá al Congreso del Estado, junto con la documentación relativa.

De igual manera en algunos otros estados, como Morelos, la calificación de la elección corresponde al Comité Estatal Electoral, pero en el caso de que se interpongan recursos en que se argumenten causas de nulidad deberá resolver el colegio electoral del Congreso del Estado, o en su caso, el propio Congreso en los términos del artículo 159 de su ley electoral. En cuanto al tercer sistema de calificación de elecciones municipales, corresponde a la Comisión Estatal Electoral desahogar ésta y expedir las consiguintes congtancias de haber obtenido la mayoría de votos, así como declarar

que la elección no estuvo viciada y que no existen causas de nulidad del proceso comicial municipal. En este supuesto se encuentra el Estado de México, al respecto, véanse los artículos 136 de su Constitución Política, así como 189 y siguientes de su ley electoral.

En resumen, podemos señalar que cuando corresponde a la Comisión Estatal Electoral calificar las elecciones de los ayuntamientos, en algunos casos ese organismo político electoral cuenta con facultades plenas para calificar y resolver sobre vicios y nulidades y otras veces sólo cuenta con facultades de calificación, pero no para declarar nulas las elecciones, cuestión que corresponde al Congreso del Estado.

Finalmente cabe resaltar, que tal vez la forma más novedosa de calificar las elecciones de los ayuntamientos resulte la auto-calificación por el propio ayuntamiento electo, como lo prevén Quintana Roo, en el artículo 35 de su ley orgánica municipal, así como los artículos 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, y 118 de la Constitución del Estado de Michoacán.

Transcribo el contenido del mencionado artículo de la ley electoral de Quintana Roo, por ser de interés.

Los miembros de la planilla que hubiere obtenido mayoría de votos en las elecciones, a la cual le haya sido entregada su credencial por el organismo electoral correspondiente, se reunirán en el recinto oficial del municipio a las 17 horas del último domingo de marzo, con el objeto de celebrar junta previa para la calificación de la elección.

En dicha junta, de entre sus miembros se designará una comisión integrada por tres presuntos municipales quienes estudiarán

la documentación electoral para la elaboración del dictamen respectivo, mismo que someterán a consideración de los miembros integrantes de la Planilla en la junta a la que deberán convocar para la calificación de la elección, en la que se resolverán las dudas que se presenten y harán la declaratoria correspondiente.

Ahora bien, en Quintana Roo se prevé que interpuesto recurso en que se hagan valer causas de nulidad en contra de la resolución de esta "junta previa", sólo corresponderá a la legislatura del estado la declaración de nulidad de las elecciones; en términos similares aparece en la legislación de Michoacán.

En forma notablemente distinta, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Querétaro, textualmente señala que: "Los ayuntamientos resolverán sobre la legalidad de la elección de sus miembros, sin ulterior recurso".

Como puede apreciarse, es sumamente variable el sistema de calificación de las elecciones municipales. Estimo que con la experiencia de los estados que han ido incluyendo en sus legislaciones la autocalificación de elección de ayuntamientos y, desde luego, con una mejor regulación técnica de este proceso de autocalificación, éste deberá ser el sistema que prevalezca como innegable respaldo a la autonomía municipal. (48)

## 20. La representación proporcional

Hasta ahora sólo hemos hecho referencia al sistema de la representación proporcional, sin que hayamos explicado en que consiste, cuál es su operatividad, que ventajas representa.

Para el jurista Montes García, el sistema de representación proporcional consiste en que se da participación en el cuerpo colegiado, no sólo a aquel partido que haya obtenido la mayoría relativa de los votos obtenidos, sino a aquellos que hayan alcanzado un porcentaje importante de la votación total que indique su representatividad y su importancia social. (49) Continúa diciendo, que para la aplicación de este principio, generalmente se establecen fórmulas electorales, o sea procedimientos que nos indican cómo sacar un cociente electoral, que cada vez que sea acreditado en su número, por cada uno de los partidos políticos contendientes, le da derecho a obtener uno de los puestos que están en disputa electoral. (50)

En este orden de ideas, podemos resumir que la representación proporcional procura que determinado organismo colegiado no solamente se integre por aquel partido que obtuvo la mayoría relativa de votos, sino además que estén representadas las corrientes de oposición; es decir, que a pesar de no haber logrado el triunfo, manifestaron suficiente fuerza político-electoral como para que sean consideradas.

Por su parte, la doctrina ha dicho que su importancia radica en una idea de justicia política, que es la de asegurar en los cuerpos colegiados una representación que sea reflejo del cuerpo electoral; (51) que asegure una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos etcétera. (52)

Si los principios del sistema de la representación son sencillos, en su aplicación ofreció múltiples interrogantes; (53) para una mejor perspectiva presentamos la problemática que surgió a partir de su implantación en 1977 (54)

En efecto, para su aplicación de una manera concreta, existían una serie de cuestiones técnico-jurídicas que faltó esclarecer. Así por ejemplo, ¿sólo sería adoptado en los municipios que tuvieran el número poblacional señalado por el artículo 115 constitucional; o bien en ejercicio de su autonomía política podrían adoptarlo en municipios con población inferior?, ¿cuál sería el método para la aplicación de la representación proporcional; es decir se aplicaría a todos los candidatos de la planilla o sólo respecto de los cargos colegiados del ayuntamiento (regidores)?

A estas interrogantes, las entidades federativas dieron respuestas muy diversas, de tal manera que el panorama presentado fue el siguiente:

- Un primer grupo estuvo integrado por aquellos estados que establecieron el principio, en la elección de los ayuntamientos con población de 300,000 o más habitantes, es decir, en aplicación exacta al artículo 115. El grupo lo conformaron ocho estados que fueron: Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, México, Tamaulipas y Veracruz.
- El segundo grupo estuvo integrado por los estados que redujeron la cifra establecida en la Constitución federal a 200,000 o más habitantes. Este grupo fue compuesto por cinco estados: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa y Yucatán.
- Los estados del tercer grupo establecieron el principio de la representación proporcional en municipios con 1500,000 habitantes o más y los conformaron los estados de: Colima y Chiapas.
- El cuarto grupo lo integraron los estados de Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, que establecieron la representación pro



porcional en municipios con 100,000 o más habitantes.

-El quinto grupo lo integraron aquellos estados que fijaron una población menor de 100,000 habitantes para la incorporación del principio de representación proporcional. Fueron los estados de: Durango, Nuevo León y Tlaxcala.

-El sexto grupo lo integraron los estados de Baja California Sur y Morelos, que sin hacer referencia al número de pobladores que deben existir para que se incorpore la representación proporcional, sencillamente mencionaron particularmente los municipios en los que esto se hará.

-Por último, el séptimo grupo estuvo integrado por aquellos estados que incorporan el sistema de representación proporcional no en base al número de habitantes de los municipios, sino en base al número de integrantes de los ayuntamientos y lo formaron los estados de Zacatecas y San Luis Potosí. (55)

Puede verse, cómo en este punto hubieron profundas diferencias; por lo que respecta a su aplicación las directrices fueron: Todos los estados de la República establecieron la representación proporcional únicamente para la elección de regidores, aún en aquellos casos en que se preveía una sindicatura colegiada. Así pues, la elección del presidente municipal y de los síndicos se realizó a través del sistema de mayoría relativa.

De acuerdo al método utilizado para la asignación de los casi unánimemente llamados "regidores de representación proporcional" la clasificación fue la siguiente:

-El primer grupo, estuvo integrado por aquellos estados que establecieron la existencia de un sólo regidor de minoría. Como es obvio,

no puede hablarse de un sistema de proporcionalidad cuando es sólo una regiduría la que se asignará por este sistema.

-El segundo grupo estuvo integrado bajo un criterio clasificador consistente en la diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y regidores de representación proporcional, es decir, el principio de proporcionalidad no es aplicado a la totalidad de los regidores.

-La característica del tercer grupo, fue la de establecer el número de regidores de representación proporcional que debe de haber en los ayuntamientos. (56)

Resultan por demás ilustrativos los siguientes cuadros:

ESTADOS QUE INCORPORARON LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

En municipios con 300 000 habitantes o más	En municipios con población de 100 000 a 200 000 habitantes	En municipios con menos de 100 000 habitantes o que se basaron en criterios distintos	Se determinó concretamente en qué municipios, sin importar el número poblacional	Sin importar el número poblacional, sino en base al número de integrantes de los ayuntamientos
Baja California	Aguascalientes	Durango	Baja California	San Luis Potosí
Campeche	Colima	Nuevo León	Sur	Zacatecas
Coahuila	Chiapas	Tlaxcala	Morelos	
Chihuahua	Guanajuato			
Guerrero	Morelos			
México	Oaxaca			
Tamaulipas	Puebla			
Veracruz	Querétaro			
	Quintana Roo			
	Sinaloa			
	Sonora			
	Tabasco			
	Yucatán			

SISTEMAS UTILIZADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA LA INCORPORACION  
DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

---

Ayuntamientos que se  
complementan con un  
solo regidor de minoría

Ayuntamientos que utilizan la representación  
proporcional para la elección del total de  
las regidurías

Ayuntamientos que aplican  
la representación propor-  
cional sobre una parte de  
las regidurías

---

Baja California

Coahuila

Aguascalientes

Guanajuato

Nayarit

Oaxaca

Quintana Roo

Tlaxcala

Veracruz

Baja California Sur

Campeche

Colima

Chiapas

Chihuahua

Durango

Guerrero

Hidalgo

Jalisco

México

Michoacán

Morelos

Nuevo León

Puebla

Querétaro

San Luis Potosí

Sinaloa

Sonora

Tabasco

Tamaulipas

Yucatán

Zacatecas

Fuente: Únicamente del segundo cuadro "Reforma política y legislación  
electoral de las entidades federativas", Las elecciones en  
México, México, Siglo XXI editores, 1985, p. 309.

En la reforma a la Constitución Federal de 1983 se suprimió el límite poblacional para que de esta manera todos los municipios se vieran favorecidos con la aplicación del principio de representación proporcional; por otra parte, en el mismo decreto de reforma se estableció el 4 de febrero de 1984 como plazo para que los estados adecuaran sus constituciones particulares y su legislación ordinaria a las nuevas estipulaciones del artículo 115.

El ejercicio de revisión de la nueva normatividad de las entidades federativas, muestra las siguientes características y tendencias:

- En todos los estados, las constituciones locales fueron reformadas para incorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipales o concejales de representación proporcional.
- Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicara para la elección de los regidores.
- Se definió que para los efectos de la elección, se hiciera una distinción expresa entre los regidores de mayoría y los regidores de representación proporcional.
- El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo al número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal.
- En ningún caso el número total de regidores de representación proporcional, es superior a cinco, ni mayor del 25% del ayuntamiento.

La mayoría de las entidades federativas han establecido que bajo ningún concepto podrán atribuirse a un mismo partido político minoritario más de dos asientos de representación proporcional.

-Los requisitos que se exigen a los partidos políticos para otorgar regidurías de representación proporcional son variables pero, por lo general destacan las siguientes:

- 1) Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del estado.
- 2) No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.
- 3) Haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en la elección del ayuntamiento correspondiente.

Las fórmulas electorales (57) para la aplicación de la representación proporcional varían de estado a estado, pero en lo general, se pueden observar los siguientes criterios.

1. En los casos en que debe repartirse una sola curul minoritaria, ésta se atribuye al partido que obtenga el segundo lugar en la votación, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales.
2. En lo general, las curules de representación proporcional se asignan mediante la obtención de un cociente electoral simple o natural y mediante el resto mayor decreciente en su caso. (58)
3. En otros casos, la primera curul se asigna al partido que obtenga el segundo lugar en votación, la segunda al que hubiere logrado el tercer lugar y, así sucesivamente, siempre y cuando los partidos alcancen el mínimo de votación exigido por la ley.
4. La regla general es que los regidores de representación proporcional se asignan a los partidos políticos minoritarios de entre sus candidatos inscritos en las correspondientes planillas como primer y segundo regidor, en su caso. Algunos estados sin embargo, exigen a cada partido dos planillas: una para la elección de mayoría y otra para la de representación proporcional. (59)

## 21. El contencioso electoral municipal

Las leyes electorales establecen una serie de recursos para subsanar algún vicio de legalidad durante el proceso, los cuales en términos generales son: la inconformidad, revocación, protesta, revisión y queja.

### La inconformidad

Procede contra actos del Registro Nacional de Electores, pudiendo ser interpuesto por los ciudadanos, candidatos, partidos, asociaciones políticas o sus representantes, ante la Comisión Estatal Electoral, quien lo analizará y dictará lo conducente.

### La revocación

Generalmente procede en contra de los actos de los Comités Municipales Electorales y de la Comisión Estatal Electoral; se interpondrá por los comisionados de los partidos políticos que estuvieren acreditados ante el organismo respectivo. En el escrito se expresará el acuerdo que se impugne, el precepto legal violado y los conceptos de violación, anexando las pruebas de que dispongan.

### La protesta

Procede contra los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de las casillas. Pudiendo interponerse ante la pro-

pia casilla, el día de la elección o ante el Comité o Comisión Municipal. Sobre este recurso conocerá y resolverá el organismo que realice el cómputo.

### La revisión

Procede cuando los anteriores recursos no sean tramitados; o tramitados no se resuelvan dentro de los términos legales; o cuando la resolución dicatada contrarie algún precepto expreso de la ley. Se interpondrá por quienes hicieron valer la inconformidad, protesta o revocación que la motiva, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable.

### La queja

El recurso de queja procede contra los resultados consagrados en el acta de cómputo y contra el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación. Debe interponerse ante el organismo que celebra el cómputo, el cual conocerá y resolverá el Colegio Electoral o la legislatura del estado. (60)

## 22. De la nulidad y sanciones

Igualmente, las leyes electorales establecen una serie de supuestos en los cuales puede declararse nulo un voto, o toda la votación en sí, así tenemos; que son causas de nulidad de un voto: que el ciudadano que lo emita no tenga derecho a votar; que el votante haya sido cohechado o sobornado.



Por lo que se refiere, a la votación ésta será nula: cuando la mesa directiva de la casilla no haya sido integrada en los términos de la ley; se haya instalado en lugar distinto del señalado, cuando se ejerza violencia física o exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error grave o dolo manifiesto en el escrutinio de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación; cuando la realización de escrutinios se efectúe en locales diferentes a los señalados.

#### De las sanciones

Finalmente las leyes disponen una serie de sanciones tanto pecuniarias, destitución de cargos, así como corporales a aquellos que infrinjan alguna de las obligaciones consignadas en las mismas, por ejemplo: se impondrá multa de 100 a 300 pesos o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos por un año:

-A quien sin causa justificada deje de inscribirse en el Registro de Electores, manifieste datos falsos, o que, estando inscrito, se abstengan de comunicar su cambio de domicilio, o intente registrarse más de una vez; a quien reuniendo los requisitos para ello, se abstenga de votar, o viceversa es decir quien estando impedido por la ley vote.

Asimismo se impondrá la suspensión de sus derechos políticos, hasta por seis años, a quienes habiendo sido electos municipales no se presenten a desempeñar el cargo, sin causa justificada dentro del plazo que señala la ley.

De esta manera hemos recorrido de manera muy general un proceso al que desde una óptica jurídica, muy poco se le ha investigado, estamos convencidos que faltan muchos aspectos que es necesario por menorizar.

NOTAS AL CAPITULO II.

- 1) Al respecto véase la bibliografía referente a los problemas político municipales, así como del municipio en general, que cita primeramente, Madrazo, Jorge, "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República Mexicana"; segundo la que aparece al final de la obra, ambos en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 521-522 y 837-845 respectivamente. Puede complementarse en Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Porrúa, 1986, pp. 75-89.
  
- 2) El material legislativo consultado fue: Secretaría de Gobernación, Compilación de las constituciones de los estados de la República, México, 1986; Escuela Libre de Derecho, Legislación pública estatal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, publicado por el IMSS en 1984 (consta de 31 tomos); y las siguientes leyes electorales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.
  
- 3) Moreno Díaz, Daniel, Diccionario de política, México, Porrúa, 1980, p. 91.

- 4) Cfr. Dilys, M. Hill, Teoría democrática y régimen local, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, pp. 14-16.
- 5) Ibidem.
- 6) Quintana Roldán, Carlos F., "Los procesos electorales municipales", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., nota 1, p. 576.
- 7) Idem, pp. 576-577.
- 8) Cfr. López Chavarría, José Luis, "Padrón electoral", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1988, pp. 2310-2312.
- 9) Cfr. el artículo 121 de la LFOPE y la fracción VI del artículo 106 del Código Federal Electoral, en donde se siguen conservando las mismas directrices.
- 10) Véase Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., nota 6, p. 577.
- 11) Véase el procedimiento del registro electoral en los artículos de las leyes electorales de: Aguascalientes 82-85; Coahuila 112-121; Nuevo León 77-90; Oaxaca 73-92; Yucatán 79-86.
- 12) Véanse los artículos de las leyes electorales de: Baja California (93-110); Baja California Sur (86-119); Jalisco (85-109); Michoacán (44-47) y Sinaloa (85-123).

- 13) Ley electoral de Baja California, artículo 92.
- 14) Se han listado las funciones más significativas, sin que ello quiera decir que todas aparezcan siempre expresadas del mismo modo en cada una de las entidades federativas.
- 15) Madrazo, Jorge, "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas" en Las elecciones en México, evolución y perspectivas, México, Siglo XXI editores, 1985, p. 311.
- 16) Cfr. los artículos de las Leyes electorales de: Aguascalientes (46); Baja California (50); Coahuila (77); Estado de México (57); Guanajuato (50) y Tamaulipas (44).
- 17) Para mayor información, véase Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15, p. 323.
- 18) Cfr. Ley electoral de Yucatán, artículo 53.
- 19) Ibidem, Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15.
- 20) En algunos estados el registro de candidatos a diputados y concejales o municipales se lleva a cabo en forma concurrente entre la comisión estatal y los comités distritales o municipales, según el caso. En otros estados son sólo estos últimos organismos los que realizan los registros.

- 21) Este listado no es limitativo sino ejemplificativo. Se han enumerado las funciones más constantes y significativas de las comisiones estatales electorales, sin que ello quiera decir que todas aparezcan siempre expresadas del mismo modo en cada una de las entidades federativas.
- 22) Leyes electorales de: Morelos (55); Estado de México (74).
- 23) Véase, supra nota 20.
- 24) Este listado no es limitativo sino ejemplificativo.
- 25) Al hablar del desarrollo de la jornada comicial,
- 26) Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, México, UNAM, 1983, p. 301.
- 27) Véase Madrazo, Jorge, "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", en Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango, México, octubre 1982-marzo 1983, núms. 8 y 9, p. 35.
- 28) Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional, México, Porrúa, 1982, p. 521.
- 29) Véase en el capítulo I, el apartado referente al Proceso de reformas. Por otra parte hay que tomar en cuenta que al publicarse el Código Federal Electoral ratificó esa idea en su artículo 39 fr. V,

ya que existe coincidencia con lo que disponía el artículo 36 fr. II de la LFOPE.

- 30) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 27, pp. 41-42; además véanse los artículos de las Leyes electorales de: Aguascalientes (36); Jalisco (21); Oaxaca (27); Quintana Roo (19); Sinaloa (28) y Tamaulipas (18).
- 31) Idem, Madrazo, Jorge, p. 42 y los artículos de las Leyes electorales de: Coahuila (23, 50 y 51); Sonora (22, 45, 58 y 59); cabe señalar que Baja California Sur (21) permite la participación de partidos políticos locales, sin embargo, la ley que consultamos que es la de noviembre de 1979 no prevé la existencia de asociaciones políticas.
- 32) Ibidem.
- 33) Ibidem.
- 34) En este sentido véanse las constituciones y leyes electorales de: Aguascalientes artículos 3 constitucional y 27 electoral; Baja California artículos 5 constitucional y 20 electoral; Guanajuato artículos 17 constitucional y 20 electoral; Oaxaca 25 y 26 respectivamente.
- 35) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15, p. 295.
- 36) Véase Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15, pp. 292-293.

- 37) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 27, p. 52.
- 38) Véanse los artículos de las Leyes electorales de: Baja California Sur (23); Coahuila (24); Chiapas (32); Estado de México (26); Guanajuato (24); Michoacán (21); Nuevo León (21) y Querétaro (22).
- 39) Cfr. los artículos de las Leyes electorales de: Coahuila (25); Chiapas (32); Estado de México (27); Guanajuato (25); Michoacán (22); Nuevo León (22) y Querétaro (23).
- 40) Para una mejor perspectiva comparativa, véanse los artículos de las leyes electorales de: Coahuila (26); Chiapas (32); Estado de México (28); Guanajuato (26); Michoacán (23); Nuevo León (23) y Querétaro (24).
- 41) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15, p. 295.
- 42) En Madrazo, Jorge, op. cit., nota 27, p. 42.
- 43) Véanse las respectivas constituciones, en Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compilación de las constituciones de los estados de la República, México, Diario Oficial, 1986.
- 44) Más adelante, analizaremos los recursos que proceden a lo largo del proceso electoral, en el apartado El contencioso electoral.



- 45) Cfr. Solano Yañez, Delfino, "Organismos y procesos electorales", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987, pp. 240-241.
- 46) Es necesario aclarar que la remisión de los paquetes electorales al Congreso del Estado, sólo se efectúa en caso de que a éste le compete la calificación, de lo contrario se remitirán al organismo correspondiente; véanse las diferentes variantes en nuestro sistema en el apartado De los resultados electorales y la calificación de las elecciones.
- 47) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 15, pp. 326-327.
- 48) Cfr. Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., nota 6, pp. 582-583.
- 49) Véase Montes García, Miguel, "Reforma política en los ayuntamientos del país", en Boletín de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, México, núm. 15, julio-septiembre de 1984, p. 197.
- 50) Ibidem.
- 51) Natale, Alberto A., Derecho político, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979, p. 107.
- 52) Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, 5a. ed., Barcelona, Ediciones Ariel, p. 160.

- 53) Ibidem, para tener una perspectiva de los distintos lineamientos que pueden seguirse en la aplicación del sistema.
- 54) Aunque hay que recordar, que dicho sistema ya había sido implantado el 28 de septiembre de 1976 en la Constitución del estado de Nuevo León, cuando se estableció el sistema de "regidores de partido".
- 55) Cfr. Madrazo, Jorge, "Un panorama legislativo de la reforma electoral en los estados de la República Mexicana", en Anuario Jurfídico, México, IX, 1982, pp. 159 y ss.
- 56) Ibidem, para una mayor información, acerca de la aplicación del sistema después de la "reforma política".
- 57) Por fórmula electoral se entiende los elementos matemáticos y los mecanismos por medio de los cuales se atribuirá a los partidos políticos el número de municipios que le correspondan, por el principio de representación proporcional.
- 58) Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las regidurías de representación proporcional. Cabe destacar que por votación efectiva debemos entender el resultado de deducir de la votación total del municipio de que se trate, los sufragios de los partidos políticos que no hayan alcanzado el mínimo de 1.5% de la mencionada votación y los de aquellos que obtuvieron la votación mayoritaria relativa para

sus planillas. Por resto mayor de votos se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones obtenidas por cada partido político, después de haber participado en la distribución de regidurías mediante el cociente natural. El resto mayor únicamente podrá utilizarse si aún quedaren concejales sin distribuir.

59) Cfr. Madrazo, Jorge, op. cit., nota 1, pp. 528-531.

60) Al respecto véase su reglamentación en los artículos de las Leyes electorales de: Aguascalientes (167-177); Baja California Sur (191-197); Chiapas (173-180); Coahuila (200-207); Sonora (258-266); Tamaulipas (152-161) y Veracruz (102-105).

## CAPITULO III

### RENOVACION POLITICA Y ELECCIONES MUNICIPALES

#### 1. Algunas reflexiones

Al inicio del capítulo anterior señalamos la reciente publicación del Código Federal Electoral el cual presenta una serie de innovaciones que es necesario apuntar, ya que como las leyes electorales federales han servido de directriz a las de las entidades federativas, este nuevo marco jurídico incidirá sin duda en el desarrollo del proceso electoral de los municipios.

Lo anterior nos lleva a examinar aunque sea de manera general, por un lado, el contexto político-ideológico que inspiraron su creación y por otro sus innovaciones.

De esta manera, estaremos en condición de comprender el cambio institucional que en las elecciones federales operará en el Estado mexicano, y aprovechando el momento coyuntural por el que atraviesa nuestro sistema político sugeriremos algunos puntos a tomar en cuenta en el reordenamiento electoral local.

#### 2. La renovación electoral

La idea de la renovación electoral parte de un postulado político que el presidente Miguel de la Madrid se comprometió al asumir su cargo el primero de diciembre de 1982, en donde manifestó:

Estamos comprometidos a trabajar por la democratización integral que define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y todas las formas de asociación política, y atenderemos a la opinión pública y a sus medios, en responsabilidad y libertad. Mantendremos agregó permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial. Fortaleceremos los sistemas de información de la Nación de la marcha del Estado. Mantendré viva y dinámica la democracia en México. (1)

Congruente a su programa de gobierno el 19 de junio de 1985 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial por el cual se dispuso la celebración de audiencias públicas de consulta para la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

En dicho acuerdo se convocó a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en la tarea política más importante: el perfeccionamiento de la democracia en México. (2)

En el artículo segundo del decreto en cuestión, señaló por lo que particularmente concierne a nuestra materia, que la consulta tendría como objetivo recabar opiniones que permitan al Ejecutivo, encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en particular en torno a la participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política, el sistema de partidos políticos y la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. (3) En el artículo siguiente estableció la creación de una Comisión que tendría como función realizar y conducir las audien

cias públicas de consulta; la cual sería presidida por el secretario de Gobernación, quien invitaría, para que formen parte de ella nombrando un representante, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores y a los partidos políticos nacionales con registro.

La comisión además contaría con un secretario que será el subsecretario de Gobernación.

En cumplimiento a esta disposición, el secretario de Gobernación, a nombre del presidente de la República, convocó a los ciudadanos a participar en la renovación electoral "No a inventarla" porque se parte de "un proceso de construcción de prácticas y estructuras democráticas que arranca del restablecimiento democrático de 1917 y culmina con la Reforma Municipal, pasando por la constitucionalización de los partidos, sus derechos, responsabilidades y prerrogativas. Se trata -dijo- de un sistema perfectible, inacabado, en renovación." De ahí que la consulta se denominó de Renovación Política Electoral. (4)

Las audiencias sobre renovación política electoral, de acuerdo con la convocatoria en comentario, se iniciaron el primero de julio de 1986 y concluyeron el 23 de agosto. Las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal se realizaron a partir del 3 de julio y terminaron el 7 de agosto de 1986.

Cabe señalar que en el país se celebraron 36 audiencias públicas de consulta, de las cuales 30 correspondieron a la Renovación Política Electoral y 6 a la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, estimándose una asistencia de 7200 personas. De estas audiencias, cuatro fueron regionales (Jalisco, Nuevo León, Sonora, Yucatán) realizándose en cada caso cinco reuniones prepara-

torias, y las restantes se efectuaron en la capital de la República.

El total de trabajos presentados fueron 883, clasificados de la siguiente manera: 9 correspondieron a las intervenciones durante la sesión de instalación, 801 a los trabajos sobre la renovación política electoral y 73 dedicados al tema sobre participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

El total de trabajos se presentaron de la siguiente forma: 153 sobre "Integración de la Representación Política", 135 sobre "Partidos Políticos Nacionales", 178 sobre "Organos y procesos electorales"; 82 sobre "Padrón Electoral"; 106 sobre "Contencioso Electoral"; 73 sobre la "Participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal"; 105 sobre el tema general de la consulta; 41 informes de los presidentes de las subcomisiones regionales; y 47 resúmenes de partidos e intervenciones generales de invitados en las audiencias regionales. (5) Durante el desarrollo de las mismas, y al decir del maestro Rodríguez Lozano, un gran número de ponencias fueron sometidas a la consideración de los miembros de la Comisión, produciendo un importante material político y doctrinal.

En efecto, en base a tan trascendentales opiniones, así como el enriquecimiento realizado en el seno del poder legislativo, los resultados se vieron reflejados por un lado, en reformas a varios preceptos de la Constitución (aa. 52, 53, 54, 56, 60 y 77) que establecieron un nuevo sistema representativo; y por otro, la expedición de un Código Federal Electoral.

### 3. La consulta popular

Durante el desarrollo de las audiencias populares efectuadas

en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación, se expusieron una gran variedad de matices y formas institucionales de lo que debía ser la praxis electoral en nuestro país. En virtud de resultar imposible reseñar todas y cada una de las valiosas disertaciones ahí expuestas, sólo recordaremos y de manera ejemplificativa: a Mario Moya Palencia, quien propuso que los órganos representativos del poder popular federal debían ampliar el espacio político tanto para mayoría y minorías; ya que ambos necesitan satisfacer de manera más cabal su capacidad de participación. Señalando más adelante, que dicho cambio podría ajustarse a la realidad de las votaciones, de tal manera que la mayoría obtuviera como un máximo un 70% de los escaños camerales y no 75% como ahora, y las minorías un 30% y no 25%, lo que reflejaría de manera más ajustada la realidad política de hasta ahora. (6)

Por su parte el maestro Barquín Alvarez, centró su atención en lo relativo al sistema electoral para elegir a los integrantes del poder legislativo, apuntando que hasta el momento, la participación de los partidos minoritarios se ha circunscrito al subsistema de representación proporcional y sólo en forma incipiente han podido participar en el subsistema de mayoría simple. Si bien la ampliación de la participación de la minoría puede ser susceptible de estimulación a través de una ulterior reforma electoral, la ampliación de su participación bajo el principio de mayoría simple, sólo puede efectuarse a través del incremento de los votos sufragados en su favor. Por lo que concierne a la participación de los partidos minoritarios bajo el principio de proporcionalidad, es preciso puntualizar que su ampliación sólo puede ser funcional en tanto no



se produzca un fenómeno de sobrerrepresentación o se obstaculice la integración de un gobierno de mayoría. (7)

El profesor Sánchez Bringas reconoció, por un lado, las bondades del vigente sistema electoral, sin embargo; externó distintas observaciones: insuficiencia en el número de representantes que integran la cámara de diputados en relación con la población nacional; innecesaria duplicidad del voto para elegir diputados de mayoría relativa y de representación proporcional; carencia de los mecanismos que permitan una permanente correspondencia del comportamiento del representante con los intereses del electorado, ya que, dada la rigidez que caracteriza a nuestros partidos políticos, normalmente, el candidato que alcanza el triunfo, antepone los intereses y consignas de su partido a los requerimientos del electorado, etcétera. (8)

Ante estas circunstancias, entre otras cosas propuso: mantener el sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional; incrementar a 500 el número de representantes (300 miembros electos por mayoría relativa y 200 por el sistema de representación proporcional); suprimir el sistema de doble boleta electoral; utilizar el máximo de sufragios posibles; establecer la representación proporcional doble. (9) El actual gobernador del estado de Guerrero, licenciado Ruiz Massieu sugirió que se ampliara a los partidos, el acceso a los medios masivos de comunicación y que se examinara la viabilidad de otorgar apoyo financiero a los propios partidos con base en criterios que aseguren que ello contribuirá al fortalecimiento de un régimen pluripartidista cada vez más democrático. (10) Las ideas del diputado Martínez Verdugo giraron en torno a que los partidos deben ser, cada vez más, el centro de las decisiones políticas

nacionales. Deben ser la vía para revalorar la capacidad de decisión y control del Congreso de la Unión, y para iniciar una nueva relación de las cámaras con el conjunto de la sociedad. Congruentes con nuestro objetivo -agregó- de avanzar hacia un régimen parlamentario democrático, que sustituya al decadente régimen presidencialista, luchamos porque en el futuro un sistema de partidos ocupe el lugar central en la dirección de la vida política nacional. (11)

El legislador Diego Valadés propuso que la ley reglamentaria del artículo 41 constitucional, introdujera la obligación de los partidos políticos para presentar un Programa de Acción ante el electorado, en tantas ocasiones como apele a él en solicitud de su voto, así como la de informar públicamente de los cambios que acuerde introducir a ese programa tantas veces como esto ocurra. (12)

Los tratadistas Fix-Zamudio y Jorge Madrazo coincidieron al proponer la creación de cortes o tribunales electorales para encauzar globalmente los procedimientos contencioso-electorales, siguiendo la tendencia contemporánea que se evidencia en el derecho electoral comparado. (13)

En síntesis, la consulta popular vino a reafirmar lo que la doctrina ya ha señalado, que en el presente régimen configura el aporte más importante del fenómeno de gobierno y de la participación, ya que, con ellas se ha promovido la discusión de problemas de interés general. Los partidos políticos, las asociaciones gremiales, los académicos y los individuos en particular tienen el derecho de expresarse y la posibilidad de convencer a sus interlocutores de que sus ideas son las adecuadas para resolver los problemas nacionales. (14)

En este mismo sentido el propio secretario de Gobernación, licenciado

Bartlett Díaz ha puntualizado que con ella se abre un compás de reflexión, busca y recoge ideas, suscita las apreciaciones alternativas de la sociedad y de sus componentes; es una reflexión pública colectiva, no sufre al proceso legislativo; hace posible la participación de todas las corrientes políticas e ideológicas y de todas las posiciones que sustentan intelectuales, expertos y ciudadanos, para ventilar los diversos puntos de vista y contribuir a ilustrar un ejercicio colectivo de recapitulación. (15)

En este orden de ideas, como veremos en su oportunidad muchas de las ideas aquí expuestas se vieron reflejadas en el nuevo Código Federal Electoral.

#### 4. La reforma constitucional y el Código Federal Electoral

De esta manera, y durante el IV informe de gobierno el presidente Miguel de la Madrid anunciaba que tomando en cuenta las ideas, opiniones y sugerencias vertidas; enriquecerán sustancialmente las iniciativas de reformas constitucionales y a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que en su oportunidad sometería al Congreso. Congruente a sus principios, el jefe del Ejecutivo el 4 de noviembre de 1986 envió al Poder Revisor de la Constitución, la iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de nuestro Código Supremo. Asimismo, en esta misma fecha hizo llegar al poder legislativo un proyecto de Código Federal Electoral.

#### A. Un nuevo sistema representativo. Exposición de motivos

En virtud de estar interrelacionadas ambas iniciativas de reforma, resulta conveniente trazar grosso modo el contenido de la primera; para posteriormente profundizar en la segunda. De esta manera en la Exposición de motivos de la reforma constitucional, claramente se señaló que desde el punto de vista social, económico y político, el pueblo de México ha generado una nueva realidad, un nuevo punto de partida para proponerse nuevas metas. Que renovar las instituciones políticas, económicas y sociales es la condición para adaptarlas a la nueva realidad que nuestras propias instituciones nos han permitido conquistar y para proyectarlas hacia el alcance de nuevas metas. (16)

Es por ello que la reforma constitucional tuvo como propósito, sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfección y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que unifique los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera: partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno; en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral.

El presidente de la Madrid aclaró, que si el Poder Constituyente Permanente las instituye, en una iniciativa complementaria propone a esa misma soberanía un Código Electoral, cuyo propósito es

precisamente el perfeccionamiento de los procedimientos electorales para fortalecer mecanismos y órganos de preparación, desarrollo y cómputo electoral; y para eliminar cualquier traba que impida la recepción diáfana y eficaz de la voluntad ciudadana.

Todos estos ideales se cumplieron gradualmente, primero con la aprobación de la primera de las iniciativas; la cual después de un amplio estudio y debate, y de seguir el procedimiento que la propia Constitución establece para su reforma, fueron publicadas en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1986, y posteriormente con la elaboración de un nuevo Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987.

Cabe señalar que en esos momentos, ante esta nueva perspectiva que se presentaba en el sistema político, y con el fin de profundizar en diversos aspectos de las iniciativas, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la cámara de diputados, invitó al secretario de Gobernación a comparecer al pleno, a fin de que explicara con detalle el contenido de ellas; lo cual se verificó el día 13 del mes de noviembre de 1986.

Para el desarrollo de la comparecencia se siguió el procedimiento previsto en el acuerdo de práctica parlamentaria aprobado el 21 de noviembre de 1985 y aplicado el 27 de octubre de 1986, según el cual las comparecencias de los secretarios del despacho consistían de tres fases: exposición del compareciente, tesis de los partidos políticos y preguntas y respuestas.

#### B. Comparecencia del secretario de Gobernación

En la primera fase de la sesión el licenciado Bartlett Díaz

puntualizó el sentido de las reformas constitucionales, como un conjunto de medidas tendientes a perfeccionar nuestro sistema democrático y que pueden agruparse en tres ámbitos: primero, el perfeccionamiento de nuestro sistema de representación, a fin de encontrar una relación más equitativa entre el porcentaje de votos que obtuviere un partido y el de curules que alcanzara en la cámara; segundo el fortalecimiento del poder legislativo, con el propósito de asegurarle un procedimiento de autoevaluación; de ampliar la representatividad de la cámara de diputados, de dar una mayor continuidad y de actualizar el contexto de los trabajos legislativos del senado; tercero, el perfeccionamiento de nuestro sistema electoral, con la idea de hacerlo más transparente, ágil y confiable, de perfeccionar sus procesos en todas sus etapas, desde los actos preparatorios, incluida la formulación del padrón electoral, hasta la calificación de las mismas elecciones. (17)

Recalcó, por lo que en particular concierne a nuestra materia que la discusión del Código quedaba supeditada a la aprobación de las reformas a la Constitución.

Esta nueva regulación electoral abarcaría desde las precondiciones que dan transparencia y confiabilidad a los comicios, tales como las reglas que mejoran sensiblemente el padrón electoral, hasta la previsión de todo un nuevo sistema de recursos y de un tribunal electoral que garantizarán seguridad e imparcialidad en la solución del contencioso electoral. Se incluirían también las normas que precisan las competencias de los órganos electorales y se perfeccionan los procedimientos por los que se recaba y se hace pública la voluntad del electorado. En todo caso, una voluntad está presente

en la normatividad electoral propuesta: que la tarea de hacer realidad la soberanía nacional expresada en las urnas es corresponsabilidad que incumbe a ciudadanos, partidos y gobierno. (18) En la segunda fase de la comparecencia, numerosos oradores de los diversos partidos políticos del país, expusieron sus planteamientos ideológicos en relación al sentido que debía tener la Renovación Política. El diputado por el entonces Partido Mexicano de los Trabajadores, Eduardo Valle Espinoza afirmó que la reforma electoral, en lugar de ser una propuesta colectiva, era una proposición del Ejecutivo federal y es claro que busca mantener los tres pilares que en la práctica misma de los hechos políticos, de los procesos y de los fenómenos políticos en los cuales está inscrito centralmente el asunto del poder, que sostiene su existencia: el monopolio en el poder, la integración corporativa de sindicatos, ejidos y organizaciones sociales al PRI y el uso del erario público para satisfacer y para beneficiar las campañas de los candidatos en el gobierno que el pueblo conoce mejor como del partido de gobierno. (19)

Aunque posteriormente reconoce que hay avances incuestionables, como lo es el Tribunal Federal Electoral, propugnando básicamente porque las elecciones no sean un asunto exclusivo del gobierno (entiéndase secretaría de Gobernación), sino del Estado.

Por su parte, el diputado Jorge Amador Amador del PST, señaló que el sujeto principal de la reforma, necesariamente debe ser el pueblo y sus órganos de expresión política, los partidos políticos; que el Estado es el que menos necesita de facultades para intervenir en el proceso electoral.

Su partido -afirmó-, está en contra de la burocratización del

aparato electoral; la casilla debe ser una oportunidad para el ejercicio de la soberanía de los vecinos de la sección; los directivos de la casilla deberían ser insaculados como lo propusimos muchos partidos, no deben ser representantes del Estado ante el pueblo deben ser corresponsables con el Estado para recoger la votación. (20)

El legislador panista Jesús González Schmall, quien sin puntos en concreto que postulara su partido, dijo que el gobierno crea un aparato electoral que por decreto llama partido político, y con ello institucionaliza la deformación o mejor dicho el trastocamiento del orden jurídico-político de nuestro Estado. (21)

Finalmente en esta fase de la comparecencia Oñate-Laborde del PRI, señaló que la continuidad ideológica de las iniciativas presidenciales con nuestra historia independiente se vincula de igual modo con las reformas legales que ahondarán y consolidarán el sufragio universal. Que las decisiones implícitas en las reformas propuestas son decisiones políticas realistas. Cuestionarlas dogmáticamente, contrastarlas con tesis engendradas en el mero pragmatismo no es valorarlas en su dimensión auténtica; la pura dogmática es sectarismo, el pragmatismo a ultranza es, en el mejor de los casos, oportunismo. (22)

En la tercera y última fase catorce legisladores de distintos partidos, cuestionaron al secretario de Gobernación sobre diversos aspectos más del proceso electoral.

Después de la comparecencia, examinada, discutida y aprobada la primera de las iniciativas; el sistema constitucional ofrece básicamente las siguientes vertientes.



### C. Innovaciones

En efecto la reciente reforma constitucional presenta:

- a) Los artículos 52 y 53 fortalecen el sistema mixto de integración de la cámara de diputados, preservando el sistema de mayoría con 300 diputados; pero incrementa de 100 a 200 el número de diputados que serán electos por el principio de representación proporcional.
- b) Se mantiene asimismo, los distritos electorales uninominales como la demarcación territorial donde serán elegidos 300 diputados, uno por cada distrito. En el caso de las circunscripciones plurinominales, los artículos 52 y 53 establecen cinco como base para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, abandonando el anterior sistema de la LOPPE, que permitió que la Comisión Federal Electoral decidiera para cada elección el número de circunscripciones.
- c) El nuevo sistema de integración de la Cámara, consagrado en los artículos 52, 53 y 54, además de terminar con la distorsión y dicotomía del sistema de la LOPPE, vigoriza el pluripartidismo mexicano, perfecciona nuestro sistema de representación y fortalece al poder legislativo; toda vez que en el anterior sistema, la praxis política había demostrado la formación de dos compartimientos o estancos dentro del sistema electoral mexicano: esto es, al partido mayoritario le correspondían las curules de mayoría relativa, y los partidos de minoría se acogían a los de representación proporcional, lo cual producía muy poca contienda política e ideológica en ambos sistemas.

De esta manera para obtener el registro de sus listas regio-

nales el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

d) Con el nuevo artículo 54 se establecen los mecanismos para encontrar una relación más equitativa entre el porcentaje nacional de votos que obtiene un partido y el número de curules que alcanza en la cámara. Asimismo se establecen las bases para que la cámara de diputados esté siempre dirigida por una mayoría clara y eficaz, con la suficiente capacidad política para determinar el rumbo a seguir.

En este sentido, la fracción IV del artículo 54, contiene una disposición muy significativa, elimina las restricciones de la LOPPE que impedían al partido mayoritario, participar efectivamente de las ventajas de la representación proporcional. Ciertamente esta participación está restringida, ya que en el mejor de los casos, el mayor número de diputados que podrá alcanzar serán 350, sumando los dos sistemas, sin importar que el porcentaje de votos exceda al 70% de la votación nacional.

e) En el artículo 56 por su parte, se establece la renovación por mitad del senado cada tres años. En virtud de este nuevo mecanismo, se hizo necesario precisar que por única vez, de manera extraordinaria con el objeto de hacer viable esta nueva fórmula; que en la siguiente legislatura, la mitad de los senadores, uno de cada estado, que serán los que aparezcan en segundo lugar de la fórmula electoral de cada partido, duren en funciones sólo 3 años 2 meses. Esto relacionado en forma directa con el cambio de la nueva fecha del inicio del primer periodo de sesiones, que se corrió del 10. de septiembre al 10. de noviembre (es decir dos meses).

f) Los cambios más significativos en el artículo 60, se refieren a la integración de los colegios electorales en las cámaras de diputados y senadores; al señalamiento expreso de que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales son atribución del gobierno federal y que exista una corresponsabilidad de partidos políticos y ciudadanos en la realización de estos procesos; así como la institución de un tribunal encargado de resolver las impugnaciones que sobre el proceso electoral pudieran presentar los partidos políticos o los ciudadanos.

De esta manera, la reforma amplía la composición del Colegio Electoral de la cámara de diputados al establecer que éste se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido la constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto los electos por el principio de votación mayoritaria relativa, como por los electos por el sistema de representación proporcional. Mientras que la cámara de senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como son los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

De igual manera, cabe resaltar que el nuevo artículo 60 da respuesta a las inquietudes de un importante sector de la vida académica y política del país, al excluir a la Suprema Corte de Justicia del conocimiento de asuntos de carácter electoral.

La renovación derogó el recurso de reclamación que le otorgaba competencia a nuestro más alto tribunal en materia de elecciones, y, además, mediante otra reforma (23) a iniciativa presidencial,

se elevó la investidura de la Suprema Corte al transformarla en verdadero tribunal constitucional.

g) Finalmente, en el artículo 77 fracción IV se prevé que en el caso de la cámara de diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubiesen correspondido.

En virtud de no ser objeto central de mi análisis, la importancia y trascendencia de dicha reforma, solamente agregará lo pronunciado por el licenciado Rodríguez Lozano el jueves 10 de septiembre de 1987, con motivo de la Reunión de Capacitación Política Electoral, organizada por el CEN del PRI, "nuestra democracia política cuenta hoy con instituciones, normas y principios renovados, que harán más clara y respetuosa la lucha ideológica; que permitirán mayor democracia en la emisión del voto y nos impulsará a mejores estadios de convivencia y desarrollos democráticos", esperando que así sea.

##### 5. El Código Federal Electoral. Exposición de motivos

Tal y como lo mencionó el presidente De la Madrid en la iniciativa de reformas constitucionales, sometió igualmente a la consideración del poder legislativo un nuevo marco que regulara las prácticas y procesos electorales.

En la Exposición de motivos de esta nueva legislación, puntualizó que una vez aprobada la reforma constitucional, se proce-

derfa a discutir y en su caso también a aprobar el nuevo Código Federal Electoral. En fin, se consideró necesario enviar los dos documentos juntos, dado que para comprender cabalmente la intención de la reforma constitucional, era indispensable conocer el propósito democratizador que en su conjunto animaba a todas las innovaciones legales que se propusieron. (24)

El titular del Ejecutivo de la Unión afirmó que la iniciativa que sometía a la consideración del H. Congreso de la Unión, contiene un conjunto de respuestas que inciden en los órganos y procedimientos instituidos en la legislación electoral vigente. Constituyendo cambios cualitativos: la derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación; la modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales; el cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable; la modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los periodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados; el uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional; la ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral; la ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades; la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones. (25)

En síntesis la reforma propuesta representó una modificación de la mayoría de los 250 artículos de la LOPPE, y la adición de 113

nuevos, lo que constituya un verdadero cambio en el sistema electoral vigente. A esta iniciativa la cámara de diputados por medio de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el 15 de diciembre de 1986, emitió su dictamen al respecto.

#### A. Dictamen de la Cámara de Diputados

En él afirmaron que la propuesta de la reforma electoral promovida por el Ejecutivo federal, es adecuada para introducir en la vida política nacional las transformaciones que la sociedad demanda, pues se fortalece a un tiempo la estructura de los partidos y los organismos electorales, asegura al gobierno el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución le fija en materia electoral y preserva para la ciudadanía mayor fidelidad en la conformación de la representación política.

Más adelante agregaron que a juicio de la Comisión, la iniciativa en examen representa un significativo avance en la vida política del país. Continuando una larga tradición democrática que se inicia a partir de la independencia, prosigue en la Reforma y continúa en el presente siglo; la iniciativa de Código Federal Electoral se inscribe en el movimiento renovador que consistentemente ha permitido a México mantenerse como una Nación libre e independiente. (26)

Destacaron que el Código Federal Electoral está integrado por 362 artículos y 5 transitorios. Encontrándose los artículos comprendidos en 8 libros (27) denominados de la siguiente forma: libro primero. Disposiciones generales", que comprende a su vez varios títu-

los y capítulos y que van del artículo 10. al 23. Libro segundo: "De las organizaciones políticas", que al igual que el libro primero y los subsecuentes está integrado por títulos y capítulos que comprende del artículo 24 al 98. Libro tercero: "Del Registro Nacional de Electores", artículos 99 al 157. Libro cuarto: "Del proceso y organismos electorales", artículos 158 al 205. Libro quinto: "De la elección", artículos 206 al 295. Libro sexto: "De los resultados electorales", artículos 296 al 311. Libro séptimo: "De los recursos, nulidades y sanciones", artículos 312 al 351, y libro octavo: "Del Tribunal de lo Contencioso Electoral", artículos 352 al 362.

Por otro lado, además de su cambio estructural, la denominación de Código Federal Electoral que sustituyó a la actual Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se consideró acertada dada la amplitud de las materias contenidas en la iniciativa, ya que define en forma integral su contenido normativo referido a una rama del derecho con un objeto y un fin que le son propios.

La propia Comisión sugirió algunos cambios, así por ejemplo en el artículo 30. que se refiere a la competencia de las diversas autoridades electorales, la diputación del Partido Popular Socialista (PPS) propuso que se modificara el término de mesas directivas de casilla por el de mesas de casilla y, asimismo, que se ampliara la responsabilidad de las propias autoridades a vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral en su conjunto.

En el artículo 40. que define el sufragio, diputados del Partido Acción Nacional (PAN) propusieron que en lugar de estable-

cerse que el voto constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano, se precise que se trata de un derecho y una obligación. En el mismo precepto, diputados del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) propusieron, en relación con la forma en que debe ejercerse el voto, se expresara en lugar de la confidencialidad del mismo, su carácter de secreto. (28)

Por lo que se refiere a las organizaciones políticas, que regula el segundo libro, cabe mencionar que igualmente hubieron muchas sugerencias, así a propuesta de los partidos PAN y PPS, se planteó una nueva redacción del artículo 26, a fin de precisar que el término "partido" se usa para efectos de "este" Código para identificar a las organizaciones que se encuentren registradas "ante" la Comisión Federal Electoral. Igualmente y a fin de que quedara asentada la participación de los partidos políticos, como correspondientes en la defensa de la soberanía nacional, y para incluirla en sus declaraciones de principios, se propuso por parte de la fracción parlamentaria del PPS y que la Comisión compartió, que la fracción III del artículo 30 quedase redactada de la siguiente manera:

III. La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos extranjeros; así como no solicitar o rechazar, en su caso, toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de entidades o partidos políticos u organizaciones extranjeras ni de ministros de los cultos de cualquier religión o secta.

En la estructuración del libro tercero se consideraron procedentes, diversas propuestas de modificación presentadas por distintas fracciones parlamentarias, que enriquecieron al proyecto, y que



se refieren:

a) La Comisión consideró conveniente incorporar la propuesta de la diputación del PAN, de que la entrega de las listas nominales, básicas y complementarias se realice a los partidos políticos nacionales a través de las delegaciones estatales del Registro Nacional de Electores; esta propuesta se incorpora a la fracción V del artículo 104.

b) Diputados del Partido Demócrata Mexicano (PDM), propusieron adicionar la fracción IV del artículo 128 de la iniciativa para que las listas nominales definitivas que el Registro Nacional de Electores entrega para su distribución a los organismos electorales, también sean entregadas a los partidos políticos. (29)

Por lo que respecta al libro cuarto, diversos diputados expusieron su coincidencia respecto a que los partidos políticos nacionales registrados sin excepción contarán con voz y voto en los organismos electorales. También se consideró conveniente proponer modificaciones a los artículos 163 fracción V, 165, 178 y 190, para introducir un sistema proporcional para la integración, en lo que respecta a comisionados de partidos políticos, tanto en la Comisión Federal Electoral, en las comisiones locales electorales y en los comités distritales electorales. En el libro quinto del Código que reglamenta entre otros aspectos, los preceptos constitucionales que estipulan el incremento de 100 diputados más por el principio de representación proporcional, y se enuncian los principios bajo los cuales se efectuará la asignación de dichos diputados; el libro sexto que se refiere a los resultados electorales y se compone de cuatro títulos, y en él se contienen todas las disposiciones que hacen

referencia al cómputo de las elecciones; los recursos, nulidades y sanciones se encuentran reguladas en el libro séptimo; mientras que el libro octavo se refiere al Tribunal de lo Contencioso Electoral, precisándose su carácter, su estructura y los requisitos que para ser magistrado del mismo; todos y cada uno de ellos fueron igualmente enriquecidos con sugerencias de la Comisión.

De esta manera y en base al dictamen emitido, una gran contienda política-ideológica, se verificó en el seno de la cámara de diputados.

#### B. Debate en la Cámara de Diputados

En la sesión del 17 de diciembre de 1986, el primero en subir a la tribuna lo fue el diputado Pedro José Peñaloza del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), quien a nombre de cinco grupos parlamentarios externó:

No al Código Electoral antidemocrático.

Esta afirmación tan tajante la basaron en que tanto las reformas constitucionales como el nuevo Código Federal Electoral son obra y fruto del gobierno y de un partido; que no cuentan con la aprobación ni con el consenso de las fuerzas políticas independientes... el gobierno impone sus intereses y los de su partido por encima de los de la democratización de México. (30) El legislador priista Oñate Laborde apoyó al Código, señalando que es oportuno renovar la legislación electoral, porque es necesario ensanchar los cauces de la participación democrática, porque estamos convencidos de que las normas electorales deben de adecuarse a las crecientes demandas de

una sociedad cada día más plural, lo cual lo cumple cabalmente la iniciativa presentada.

El panista González Schmall lo refutó, en el sentido de que sólo hay una simulación de apertura democrática en el proyecto de ley que mandó el Ejecutivo. En él intervinieron toda una estrategia y todo un preparativo para tratar de hacer creer que iba a haber apertura, para introducir las demandas y las exigencias del pueblo a través de los partidos de oposición independientes en el texto de la ley; pero cuán pronto se acabó esa ilusión, cuán pronto nos vimos y nos dimos cuenta que se estaban sólo modificando los aspectos superficiales, pero no los aspectos fundamentales y medulares para garantizar la objetividad, la imparcialidad y la verdadera concurrencia del pueblo en el proceso electoral. Las modificaciones de que ha hecho alarde el diputado Oñate sólo son un maquillaje, persiste el contro férreo de los puntos críticos en el proceso electoral. (31)

En este mismo sentido, Gonzalo Altamirano Dimas del PAN criticó el ordenamiento electoral toda vez que, según dijo, para la oposición representa cada vez menos posibilidades de acceso al poder.

Ante los debates acalorados entre los representantes del partido mayoritario y los de oposición, el diputado Graco Ramírez del PST en actitud conciliadora, propugnó discutir de manera razonable, de manera responsable el dictamen, ya que hace unos momentos -dijo- estuvimos a punto de ver la expresión más nítida y clara de la política cavernícola. (32)

Cauhtémoc Amezcua Dromundo del PPS, reconoció por un lado

que en el dictámen, quedaron muchísimas cosas pendientes; pero por otro también hay avances con relación a la legislación anterior en vigor. Desequilibrio e inmovilidad, son las características esenciales del Código Federal Electoral. Un desequilibrio que parte de origen de una de las características constitucionales que se han señalado aquí a debate durante muchas horas: el gobierno es el responsable del proceso electoral. Como el gobierno es el responsable del proceso electoral, entonces el proceso electoral es un acto de gobierno, no una contienda democrática, ni un acto de Estado en el más amplio sentido de la palabra; en tales términos fueron los argumentos esgrimidos por el diputado Eduardo Valle Espinoza del PMT para criticar la legislación en cuestión. (33)

Por su parte el diputado priista Romeo Flores Caballero, señaló que la renovación política que se propone responde a la idea de crear y recrear el marco de representación política del pueblo, constituye la respuesta actual a una demanda permanente de perfeccionamiento democrático y sanciona la capacidad de respuesta del sistema político mexicano, del Estado y de su gobierno a las demandas de nuestra sociedad joven. Después de una serie más de largas discusiones, el dictámen presentado en lo general fue aprobado; el resultado de la votación fue el siguiente 265 votos en pro, 59 en contra y una abstención.

Reanudada la sesión al día siguiente (18 de diciembre de 1986) las discusiones ya versaron sobre los artículos en particular; se produjeron igualmente numerosas intervenciones entre las que tuvimos la del diputado Manuel Terrazas Guerrero del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), quien externó su preocupación

porque las cinco circunscripciones plurinominales que establece el Código Federal Electoral, para la elección de los diputados de representación proporcional, no pudieran ser modificadas cuando menos en tres elecciones federales consecutivas.

El diputado Jesús Heriberto Noriega Cantú del PST, quien solicitó que ante el cambio de la fecha de elecciones al primer miércoles de septiembre, éste se declarase no laborable. (34)

Altamirano Dimas se refirió concretamente al artículo 32 en su fracción I que alude a la denominación que debe tener el propio partido, al emblema y color o colores exentos de alusiones religiosas o raciales que los caractericen y diferencien de otros partidos.

Pero esa fracción señaló, no contempla la prohibición para los partidos de utilizar el emblema y colores nacionales; por lo cual la diputación de Acción Nacional considera que el uso del emblema o colores de la bandera, como distintivo electoral de un partido político, resulta contrario a los intereses nacionales, porque el símbolo de la patria debe estar por encima de cualquier división de los grupos que la integran. (35)

Finalmente y después de prolongados debates, fueron aprobados los tres primeros libros del Código en cuestión.

En la sesión correspondiente al 19 de diciembre de 1986, se discutieron los libros restantes; en donde José Camilo Valenzuela del PSUM criticó que en el transcurso de la discusión del Código Federal Electoral, se había presenciado un alud de propuestas de modificaciones que habían encontrado como respuesta cerrada oposición de parte de la mayoría de esta cámara de diputados, y ello es suma-

mente preocupante.

Asimismo criticó al libro cuarto relativo a la conformación de los organismos electorales, toda vez, que con el Código se está tratando de conservar el control del proceso, y aún de profundizar ese control, imponiendo un mayor verticalismo en las funciones y medidas, y estableciendo una composición más antidemocrática en los órganos electorales. La diputada María Esperanza Morales del PAN consideró que en la integración de los organismos electorales deben privar la democracia y la pluralidad; y por estimar que la propuesta al respecto del Código, en lugar de constituir un avance significativa un retroceso, propuso la modificación de diversos numerales. (36)

El diputado Héctor Morquecho Rivera del PPS, se refirió al artículo 219 relativo a la comisión local electoral, con residencia en la cabecera de circunscripción y a la Comisión Federal Electoral, que para el registro de las listas regionales deberán comprobar previamente que el partido solicitante:

Fracción II. Obtuvo el registro de sus candidatos a diputados por mayoría relativa, en 100 distritos electorales; al respecto, se pronunció porque fueran 150 candidatos en 150 distritos.

Por su parte, Joel Rosas Torres del PAN, propuso, únicamente, que el título del capítulo cuarto del libro quinto fuera el de "Del nombramiento y registros de representantes", en lugar del que ostenta "Del registro de representantes".

En defensa del libro en comentario se alzó María Emilia Farfías Mackey del PRI, quien aseveró que el libro quinto que se refiere entre otras cosas, a los actos preparatorios de la elección, al registro de candidatos, a la integración de las mesas directivas de

casillas, al registro y facultades de los representantes de partido, a la jornada electoral, a la votación y al escrutinio; establece, sin duda, significativos avances y que está segura se traducirán en mayores garantías que aseguren que los procesos electorales federales no tengan sospecha alguna respecto de los resultados electorales. (37)

De esta manera, en este contexto político-ideológico, fueron discutidos los restantes libros; hasta quedar aprobado en lo general y en lo particular el Código Federal Electoral, así como sus artículos transitorios. Una vez realizado lo anterior, fue enviado al senado para sus efectos constitucionales.

#### C. Dictamen del senado

En efecto, a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos de la cámara de senadores fue turnada para su estudio y dictamen, la minuta proyecto de decreto aprobada por la cámara de diputados, en donde después de múltiples consideraciones, el 26 de diciembre de 1986, señalaron: que el contenido del primer libro integrado por 23 artículos, concuerda y reitera los preceptos constitucionales que determinan la ciudadanía mexicana, los derechos y deberes inherentes a esta dignidad, los casos en que la misma queda suspendida, las modalidades de integración de los órganos de elección popular y los requisitos para ser diputado, senador y presidente de la República.

Señalando como rasgos relevantes, el desarrollo de los procesos electorales, su vigilancia y la garantía de respeto a la vo-

luntad popular, corresponderá, conforme a la determinación competencial que fija el mismo Código, a las autoridades federales, estatales y municipales y, de manera específica, a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales electorales, a los comités distritales electorales y a las mesas de casilla. (38)

En lo relativo al libro segundo destacaron la introducción, facilidades y estímulos por lo que al financiamiento de los partidos se refiere, los que además de sus ingresos provenientes de cuotas de sus afiliados, tendrán derecho a un financiamiento del Estado, según lo estipula el artículo 61, que dispone que, para el reparto, se tome en cuenta la votación efectiva de la última elección.

Más adelante afirmaron, que los procesos electorales sólo pueden verificarse con total respeto a la voluntad popular, cuando existe un registro escrupuloso de los electores, para evitar los defectos de múltiple votación y propiciar que los ciudadanos ejerciten sus derechos políticos. En este sentido el libro tercero se ocupa precisamente de estructurar y señalar las atribuciones del Registro Nacional de Electores, así como normar la preparación y elaboración del padrón electoral, la expedición de la credencial de elector y cuestiones conexas, libro que después de analizarse pormenorizadamente, el dictamen se concretó a reafirmar lo señalado por la cámara de diputados, sin proponer cambios sustanciales.

Por otro lado, la emisión del voto, operación sencilla pero significativa, requiere de garantías para su respeto y de la actividad de muchas personas encargadas de su preparación, de su realización y cómputo. Comprobar la voluntad popular y someterse a



ella es principio básico de la democracia. A explicitar las reglas del proceso electoral, en los tres momentos anotados, se consagra el libro cuarto, el cual igualmente sufrió muy pocas modificaciones. (39)

Por medio de la elección, la ciudadanía designa a los gobernantes. La elección, en un país de numerosa población como es México, debe tener precisadas sus modalidades. El libro quinto del Código Federal Electoral que se proyecta, se ocupa, precisamente, de señalar tales modalidades, principiando por determinar las fórmulas electorales, indicando cómo se debe proceder al registro de candidatos, a integrar las casillas electorales, a inscribir representantes y a precisar la documentación electoral, etcétera; al respecto, la Comisión se concretó a reafirmar los principios tal y como se encontraban redactados.

La misma Comisión siguiendo la tendencia mostrada en los libros anteriores se concretó a señalar que una vez emitido el sufragio y verificado el cómputo a nivel de casillas procede su revisión y, en su caso, la expedición de constancias y la asignación proporcional de curules a los partidos políticos contendientes. Estos aspectos se regulan por los artículos 296 a 310 que integran el libro sexto, que lleva por rubro "De los resultados electorales", sin proponer trascendentes cambios. (40)

Cabe resaltar, que el proceso electoral no se agota con la emisión del sufragio ni con los cómputos que realizan las instancias competentes; al respeto del voto popular exige procedimientos jurídicos para comprobar la validez de las elecciones y para impugnar actos o decisiones cometidos en contra de lo que dispone la ley de

la materia; es por ello que el libro séptimo del Código, regula con la amplitud necesaria, los recursos, nulidades y sanciones, en diversos títulos y capítulos, que comprenden los artículos 312-352.

Finalmente, hacen referencia al libro octavo que se ocupa de la estructuración y la competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral; para concluir que están conscientes que estas normas jurídicas que ahora se proponen, como cualesquiera otras, por sí mismas no modificarán la realidad social; pero para que sean auténticamente motor de cambio positivo, se requiere que sus mandatos se cumplan, voluntariamente, en la vida cotidiana.

La tarea fundamental de los partidos políticos es propiciar la comprensión y divulgación de los mandatos que contiene el nuevo Código Federal Electoral.

#### D. Debates en el Senado

Al ponerse en consideración el dictamen en lo general en la sesión del 29 de diciembre, no hubo participación en contrario, solamente diversos legisladores se inscribieron para hablar sobre diferentes aspectos del mismo; así Manuel Ramos Gurrión comentó las finalidades del Código; Roberto Casillas Hernández se refirió a los partidos políticos; Silvia Hernández de Galindo comentó lo relativo al Registro Nacional de Electores y a los actos preparatorios del proceso electoral; Socorro Díaz Palacios de la integración y funcionamiento de los organismos electorales, etcétera.

Para concluir el senador Patrocinio González Blanco Garrido señaló, que con el Código el presidente Miguel de la Madrid cumple

sus compromisos de campaña y ha acelerado el proceso de democratización integral de la vida nacional, mediante cambios legislativos y acciones de gobierno que amplían la democracia política, al igual que la democracia económica y la democracia cultural. La reforma constitucional que hemos aprobado -agregó- y el Código Federal Electoral que se somete a nuestra soberanía mediante el dictamen de las comisiones, son el resultado tanto de la congruencia entre los propósitos y las acciones de gobierno como del esfuerzo de la reflexión colectiva. (41)

Fue aprobado en lo general y en lo particular por 55 votos.

#### 6. Una nueva legislación electoral

Coincidimos con el maestro de Andrea Sánchez, (42) al afirmar que el simple hecho de que se haya escogido la denominación de Código Federal Electoral tiene de suyo varias implicaciones generales; independientemente de los numerosos avances cualitativos del ordenamiento citado. En primer término -agrega- la palabra Código implica el reconocimiento, por parte del legislador, de que el derecho electoral ha alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del derecho a diferencia de antaño que era considerado parte accesoria del derecho constitucional.

Por otra parte, el actual Código representa el fruto del Ejecutivo federal por revalorar el estado actual de nuestro sistema político; imprimiéndole mayor dinamismo y un espíritu de corresponsabilidad participativa, entre todos los intervinientes del proceso electoral.

Para una mejor comprensión, de tan novedoso marco electoral resulta conveniente proyectar en términos generales los rasgos característicos que definen a este ordenamiento.

## 7. Libro primero: Disposiciones generales

En el presente apartado se establece el objeto y fin del Código Federal Electoral, con la definición de los derechos políticos. Además, se encuentran regulados los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, los requisitos de elegibilidad tanto para ser integrante del congreso de la Unión como para presidente de la República, la elección de los poderes legislativo y ejecutivo, los lineamientos de las elecciones ordinarias y extraordinarias, así como reitera algunas de las decisiones político fundamentales del Estado mexicano. Como rasgo distintivo apreciamos el reforzamiento de la naturaleza del sufragio, al considerarlo como un derecho y una obligación del ciudadano, mediante el cual el pueblo expresa su voluntad soberana, señalando que las autoridades garantizarán la libertad y el secreto del mismo (a. 4).

De igual manera resulta novedoso lo referente a que será causa justificada del ciudadano para no cumplir con sus funciones electorales, el haber sido designado representante de un partido político para el día de la elección (a. 8).

Cabe destacar que en virtud a las reformas a nuestro sistema representativo, (43) el actual ordenamiento electoral incrusta dichos cambios en su articulado (aa. 14-16).

En otro orden de ideas, cabe anotar que se elimina como supuesto de inelegibilidad para ser miembro del Congreso, el ser diputado local, presidente municipal o delegado político en el caso de la capital, a menos que en el caso de los diputados se separen tres meses antes de la elección y en los otros dos con casi seis meses de antelación. Asimismo, y con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se dispone la inelegibilidad total de los magistrados o secretarios que lo conforman y parcial para los miembros de los organismos electorales, exigiéndoles a estos últimos su separación del cargo seis meses antes de la elección (aa.9-13).

Por lo que respecta, a los requisitos de elegibilidad, establece la de tener credencial de elector o estar inscrito en el padrón electoral. Finalmente destaca la nueva fecha de elecciones que será el primer miércoles de septiembre, declarado no laborable (a. 19), complementándose con lo establecido en los artículos 3 y 4 transitorios del mismo ordenamiento, al disponer que las próximas elecciones federales todas las fechas y plazos del proceso electoral 1987-1988 se iniciarán con dos meses de anticipación. (44)

#### 8. Libro segundo: De las organizaciones políticas

El segundo libro del ordenamiento en cuestión, dedica un total de 75 artículos, comprendidos en ocho títulos, a regular las actividades de las organizaciones políticas, las cuales divide: en partidos políticos y asociaciones políticas.

En el título primero de "Disposiciones generales" (aa. 24-26), se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos al asen

tarse que son entidades de interés público, así como sus funciones básicas lo cual representa para el Estado la obligación de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo.

En torno a sus funciones resulta importante la adición relativa a que independientemente de la formación ideológica de sus militantes, ésta deberá ser complementada con el respeto a la cultura e historia nacionales; así como con el desarrollo de una conciencia sobre lo que significa la solidaridad en el concierto de las naciones (a. 27 fr. II). Por lo que respecta a sus documentos básicos, se estipula que en sus estatutos deben contener la obligación de presentar una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, la cual deberá ser congruente con su declaración de principios y programa de acción, mismo que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva (a. 32 fr. V).

Porque según se dijo: la mencionada obligación persigue eliminar de los procesos electorales mexicanos a partidos y candidatos acomodaticios y oportunistas que proponen políticas ambiguas. (45)

Lo anterior, persigue promover un mayor esfuerzo intelectual y organizativo por parte de los partidos para exponer con claridad qué acciones políticas plantean al electorado, de forma tal que la ciudadanía conozca con qué alternativas se ve confrontado a la hora de seleccionar a sus gobernantes.

En lo referente al número de afiliados a nivel distrital, estatal y nacional no establece innovaciones teóricas ni cuantitativas respecto de la legislación anterior, lo cual en principio resulta positivo sobre todo a los partidos minoritarios, ya que pese al incremento por demás notorio del número poblacional se siguen conservando

los mismos lineamientos (a. 34).

Nosotros nos inclinamos por una revaloración a futuro de dichos mínimos; con la única finalidad de verificar si los supuestos normativos van a la par del crecimiento poblacional y así evitar la multiplicación partidista que no represente una corriente de opinión significativa.

En torno al registro de los partidos políticos, se distingue la supresión de la modalidad del "registro condicionado", porque se afirmó que el momento coyuntural ideado en el contexto político-social que imperaba en México en 1977, no justificaba ya su instrumentación dentro del derecho electoral mexicano.

En otro orden de ideas, y referente a sus derechos y obligaciones, se incrementa en cinco la lista de derechos generales contenidos explícitamente en la legislación anterior, mientras que las obligaciones aumentan en cuatro (aa. 39-47).

El primer derecho añadido es el que consiste en ejercer las corresponsabilidades que la Constitución y el Código confieren a los partidos políticos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Con esto, nuestro Código recoge las inquietudes de un sector importante de la doctrina constitucional, en el sentido de que es el gobierno mismo quien de manera directa está legitimado para conducir las elecciones, ya que cualquier otra entidad abriría las puertas de la desorganización, el abuso y la parcialidad. Por otro lado, la complejidad administrativa y técnica que implica el desarrollo de un proceso electoral contemporáneo, requiere de un andamiaje organizativo que sólo el gobierno mismo posee; pero resultando necesario dar una mayor participación y responsabi-

lidad a los partidos políticos, en la directriz misma, del desarrollo del proceso electoral.

Como siguiente innovación destaca el reforzar sus derechos en torno al goce de sus garantías, a fin de realizar libremente sus actividades (a. 39 fr. II).

De igual manera resulta importante además de novedoso, el derecho a recibir las prerrogativas y el financiamiento público en los términos establecidos por el presente libro (títulos cuarto y quinto), que comentamos más adelante.

En relación al derecho de formar parte de los distintos organismos electorales, cabe apuntar que se amplió la representación de los partidos en proporción directa con su fuerza electoral.

Finalmente, se estableció el derecho de proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes a las mesas directivas de casilla (a. 39 fr. VIII).

Por lo que concierne a sus obligaciones, se precisa los niveles de dirección que los partidos deberán mantener en funcionamiento efectivo, con lo cual se pretende evitar que un partido determinado descuide el nivel estatal o distrital de dirección por apatía o por móviles elitistas (a. 45 fr. IV).

La fracción VI del artículo 45, establece como rasgo novedoso la obligación de editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico, esta última con una periodicidad trimestral.

Asimismo ligado a lo anterior, resulta la obligación de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participan, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos



sostendrán en la elección de que se trate (a. 45 fr. VIII). (46)

De igual manera, resulta innovador el deber consistente en registrar fórmulas de candidatos a diputados federales por mayoría relativa, por lo menos en 100 distritos electorales uninominales (a. 45 fr. X), con ello se busca fortalecer básicamente la contienda política-ideológica de los partidos políticos en ambos sistemas.

Para concluir la faceta obligacional diremos que se observa el proceso de descentralización política, al designar a sus representantes tanto en el Comité Técnico y de Vigilancia, en las comisiones estatales y distritales de vigilancia, así como en el Registro Nacional de Electores (a. 45 fr. XII).

En cuanto a sus prerrogativas, los cambios son diversos, así por ejemplo, en lo relativo a la disposición de la radio y la televisión encontramos tres vertientes:

- a) La inserción del segundo párrafo del artículo 49, en el cual se dispone que cada partido determinará libremente el contenido de sus programas, respetando siempre las limitaciones establecidas en el orden constitucional.
- b) Completando una laguna de la anterior ley electoral, se establece que en el caso de las coaliciones éstas serán consideradas como un solo partido político, y por consiguiente no serán acumulables las prerrogativas otorgadas a los partidos integrantes de la coalición (a. 52).
- c) En el artículo 57 se incrusta una innovación cuantitativa, al disponer que los partidos políticos, además del tiempo mensual a que se refiere el artículo 52, tendrán derecho a participar conjuntamente, en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión

de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión a ni vel nacional dos veces al mes.

En síntesis, respecto a este renglón podemos afirmar, que se amplía y se pormenorizan sus prerrogativas respecto a los medios de comunicación. Como lo señalamos al hacer referencia a los derechos partidistas, el financiamiento público a los mismos, constituye sin lugar a dudas el avance más importante desde el punto de vista cualitativo.

La teoría contemporánea en términos generales ha establecido una serie de consideraciones en torno a las ventajas que esto repre senta, entre las que destacan: obtener una razonable igualdad de oportunidades, dar prestigio y credibilidad al sistema electoral que la implementa, así como promover la integración de los partidos polí ticos, etcétera. Podemos aseverar, que el financiamiento se establece en relación directa a la fuerza electoral mostrada por cada partido político en el correspondiente proceso electoral; además, dicho financiamiento representa un complemento a los ingresos de cada uno de los partidos, esto es, dicho financiamiento constituye un apoyo subsidiario, independiente a los medios que ordinariamente se allegue el partido para desplegar su campaña electoral. Por otra par te, dicho financiamiento es independiente de las erogaciones que el gobierno haga para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas en favor de los partidos (a. 61 primer párrafo).

El procedimiento para su asignación y vigilancia corre a car go de la Comisión Federal Electoral, la cual lo asignará después de una serie de estudios técnicos, a través de reglas concretamente preestablecidas (a. 61 fr. VIII).

Respecto a las asociaciones políticas, también como innovación importante se contiene la extensión de una serie de prerrogativas (a. 73).

Respecto a ellas se determina que conservando su personalidad jurídica, sólo podrán participar en las elecciones federales cuando hayan obtenido su registro por lo menos con seis meses de anticipación al día de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con algún partido político nacional registrado (a. 75).

En lo referente a la alianza entre los diversos partidos y asociaciones políticas nacionales, subsisten los frentes, coaliciones y fusiones; los cuales el Código en forma por demás precisa los regula en tres capítulos diferentes (aa. 79-93).

Finalmente, y en relación a la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, básicamente encontramos dos novedades:

- a) La falta de publicación o difusión de la plataforma electoral mínima en cada elección federal en que participe (a. 94 fr. VI).
- b) La aceptación tácita o expresa de propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta (a. 94 fr. VII).

#### 9. Libro tercero: El Registro Nacional de Electores

En lo relativo al Registro Nacional de Electores se introducen importantes cambios que contribuirán sin duda a ofrecer tanto a partidos o asociaciones, como a la ciudadanía nacional, la garantía de contar con un padrón electoral veraz y por lo mismo confiable,

elaborado con la participación permanente y corresponsable de ellos mismos. (47) Porque según se ha dicho, el padrón electoral es el instrumento que configura al pueblo elector para que éste exprese su voluntad, por lo que la confiabilidad del padrón es, por tanto, certidumbre de la elección y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes. Es por ello, y consecuente con el espíritu de renovación que caracteriza al sistema político mexicano, que las tareas del Registro Nacional de Electores para la depuración y actualización del padrón electoral, se han visto enriquecidas con la participación creciente y cada vez más estrecha de las instituciones federales encargadas de la estadística, la geografía y la informática del país, del Registro Civil, de los jueces y, de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De esta manera y como lo señala el Código, es corresponsabilidad de la ciudadanía, de los partidos políticos y del Registro Nacional de Electores, el contar con un padrón electoral completo y fidedigno. El principio fundamental que animó las modificaciones, fue la convicción de que, en el pasado, la atención prestada al propósito de lograr un padrón lo más completo posible (cantidad) había subestimado, en parte, el imperativo de garantizar de igual e inclusive de mejor manera el factor de la confiabilidad de las listas de electores (calidad). (48)

Así, preservado el interés por seguir brindando a todos los ciudadanos el máximo de facilidades para que cumplan con su obligación constitucional de inscribirse en el padrón electoral y, de este modo, garantizar la existencia de un padrón lo más completo posible, el Código Federal Electoral contiene disposiciones que re-

fuerzan la exigencia democrática de disponer de un padrón confiable, permanente, actualizado y depurado (aa. 127 y 137).

Se precisan las funciones del Comité Técnico y de Vigilancia, la integración y las funciones de las Comisiones Estatales de Vigilancia como órganos articuladores de la participación de los partidos políticos en la conformación y actualización permanente del padrón electoral. Además, se crean 300 Comités de Vigilancia a nivel distrital, lo cual tiende hacia una participación más cercana de los partidos políticos con el Registro Nacional de Electores en el ámbito de los distritos electorales uninominales federales (aa. 146-157).

Igualmente, se estipula la representación de las autoridades federales encargadas de la estadística, la geografía y la informática de la República en las comisiones estatales de vigilancia (a. 151), además de su representación en el Comité Técnico y de Vigilancia (a. 148) con lo cual se busca que estos órganos cuenten con la información detallada en esos campos del conocimiento de tanta importancia para el mejor cumplimiento de sus funciones.

De igual forma, se garantiza el funcionamiento permanente de los órganos de vigilancia en los niveles federal, estatal y distrital, así como su estrecha vinculación entre sí para desempeñar en plenitud la función que tiene encomendada el propio Registro (a. 146).

Para lograr tal objetivo el Comité Técnico y de Vigilancia, las comisiones estatales y los comités distritales de vigilancia, sesionarán por lo menos dos veces al mes a partir del mes de octubre anterior al año de la elección y hasta la fecha de entrega de

las listas definitivas de electores a los organismos electorales (a. 147).

Una vez concluido el proceso electoral, sesionarán por lo me nos una vez al mes estableciéndose la obligación de levantar un acta de cada una de las sesiones de los comités y de las comisiones de vigilancia del Registro, y consagra el derecho de los partidos a dis poner de una copia de dichas actas, lo cual habrá de permitirles se guir, paso a paso y hasta el detalle distrital, la actividad del Re gistro y, por ende, del proceso de conformación y actualización del padrón electoral (a. 147).

Respecto de la obligación del Registro Nacional de Electores de exhibir públicamente las listas básicas y complementarias de elec tores para que cualquier ciudadano, institución pública, social o privada, realice en su caso la impugnación o aclaración correspon diente; el nuevo Código como rasgo novedoso torna en obligatorio para el Registro, el entregar a los partidos políticos en tiempos y formas previstas, los listados básicos y complementarios de elec tores, a fin de que participen más activamente en su revisión; así como el consecuente padrón definitivo, como un elemento adicional de garantía de la limpieza del proceso electoral (aa. 125, 126, 128). Por lo que en forma correlativa se impone a los partidos políticos el deber de manifestar por escrito, también en tiempos y formas pre vistas, tanto sus aclaraciones como sus inconformidades respecto de los listados básicos y complementarios, o bien su conformidad para con los mismos (a. 127).

En el supuesto de observaciones formuladas tanto por los par tidos como por la ciudadanía en general se impone al Registro la

obligación de efectuar en el padrón electoral las modificaciones que procedan (a. 128). De suma importancia, resulta la obligación para el Registro Nacional de Electores, con el concurso de los partidos políticos, de evaluar anualmente el estado que guarde el padrón electoral y tomar las medidas conducentes a fin de preservar su máxima confiabilidad (a. 104 fr. III). En dicha labor juegan relevante papel el poder judicial, tanto el federal como el del fuero común, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Registro Civil, toda vez que algunas de sus decisiones o actos administrativos implican la exclusión temporal o definitiva de ciudadanos en el padrón, o bien su incorporación. Por lo cual en el ordenamiento, se estipula con toda precisión, las formas y los plazos en los que los servidores públicos que presten sus servicios en las dependencias referidas, deben informar al Registro Nacional de Electores de actos o decisiones que conlleven la necesaria modificación del padrón, para garantizar su permanente y, sobre todo, oportuna depuración y actualización (aa. 137, 138, 139).

Finalmente, el Código modifica la fecha y los plazos de empadronamiento, de expedición de reposiciones, exhibición de listas y recepción de observaciones de los partidos políticos (aa. 125, 126, 127, 128, 146, 147).

#### 10. Libro cuarto: Del proceso y organismos electorales

Acertadamente afirma el maestro Solano Yañez, (49) que uno de los aspectos más relevantes del sistema electoral es el relativo a la composición de los organismos que tienen a su cargo la conduc-

ción de los procesos electorales. Con este propósito -agrega- el legislador ha puesto especial interés en conformar los organismos electorales a efecto de asegurar la conducción de los procesos electorales por el Estado, como una de las responsabilidades de interés público, de la cual no puede abdicar, y a la vez permitir y fomentar la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos en el quehacer electoral.

En este orden de ideas, el presente ordenamiento acentuó el carácter de organismos colegiados de la Comisión Federal Electoral y de las comisiones locales y comités distritales electorales, así como la participación más corresponsable en las tareas de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral de los partidos políticos.

De esta manera, la Comisión Federal Electoral se integra con un comisionado del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación, dos comisionados del poder legislativo, un senador y un diputado, y con los comisionados de los partidos políticos en el número que determine el porcentaje de su votación nacional efectiva en la elección inmediata anterior para diputados electos por mayoría relativa. Estableciéndose como límite, que ningún partido tendrá derecho a más de 16 comisionados, pero sí podrá nombrar un representante común en caso de tener más de dos comisionados. Todos los comisionados tienen voz y voto (a. 165).

Por otro lado, se establece la facultad a la Comisión Federal Electoral de crear subcomisiones para el desempeño de sus atribuciones (a. 166). La Comisión Federal Electoral sesiona con la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar su presidente. Las



resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto de su presidente. Y para evitar dilaciones derivadas del ausentismo de los comisionados, se establece que de no reunirse la mayoría, la nueva sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los comisionados que asistan (a. 169). La Comisión Federal Electoral cuenta con un secretario técnico quien, como el Director del Registro Nacional de Electores, concurre a las sesiones sólo con voz.

Respecto a las comisiones locales y a los comités distritales electorales, se integran con un presidente y un secretario designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral, sistema de nombramiento que responde al principio señalado, de que la responsabilidad de organización de las elecciones es del gobierno federal (a. 162). Es importante recalcar, que en estos organismos opera también el anterior principio referente a que los partidos políticos designarán comisionados en proporción a su votación (aa. 178, 190 y 201). Por lo que respecta a la conformación de las mesas directivas de casilla, hemos visto (50) cómo los partidos políticos por medio de sus comisionados, tienen el derecho de proponer al comité distrital nombres de ciudadanos para los cargos de escrutadores. Mientras que el presidente, y el secretario de la casilla son designados por el presidente del comité distrital, aun cuando todos los comisionados tienen derecho de impugnar las proposiciones para las designaciones de los miembros de las mesas directivas de casilla (aa. 226 y 229).

En conclusión, y siguiendo las ideas del maestro Solano Yáñez, podemos afirmar que todos estos cambios giran en torno a los siguien

tes principios:

1. Los organismos electorales deben instalarse para preparar, desarrollar y vigilar las elecciones conforme a los términos y fechas establecidas;
2. El pluralismo político y su corresponsabilidad deben observarse en todos los organismos electorales;
3. Los partidos políticos participan en las decisiones de los organismos electorales en proporción a la votación que hubieren obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa anterior, y
4. Existe igualdad de derechos y oportunidades para todos los partidos políticos. (51)

De ahí, que afirmemos que la integración de la Comisión Federal Electoral y la de las comisiones locales y comités distritales electorales, con comisionados de los poderes ejecutivo y legislativo y de los partidos políticos, dejan de ser autoridades en sentido estricto, para constituirse en organismos electorales de coordinación del proceso electoral (aa. 162, 164, 165).

Respecto a sus atribuciones, en términos generales se conserva el sistema jerárquico que a manera de cascada va desplazándose desde la Comisión Federal Electoral hasta las mesas directivas de casilla; de esta manera a la Comisión Federal Electoral le competen (a. 170) entre otras funciones:

1. Respecto a la materia de partidos y asociaciones políticas, resuelve sobre el otorgamiento o pérdida de su registro y sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos, así como sobre la incorporación de las asociaciones políticas.
2. Resuelve sobre las peticiones y consultas que sometan a su cono

cimiento los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativos a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, y al desarrollo del proceso electoral.

3. Ordena al Registro Nacional de Electores, y los aprueba, los estudios y proyectos relativos a la división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales y al ámbito territorial de las circunscripciones electorales plurinominales para cada elección y al número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una de ellas; aplica la fórmula electoral de asignación de diputados de representación proporcional y expide las constancias respectivas, y designa a las comisiones locales electorales que serán cabecera de circunscripción territorial. Asimismo, dicta los lineamientos para la depuración y actualización del padrón electoral.

4. Cuida de la debida integración y funcionamiento de las comisiones locales y comités distritales electorales; publica la integración de estos organismos; informa a los Colegios Electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones, y remite al Colegio Electoral de la cámara de diputados copia de las constancias de asignación expedida a los partidos políticos y le informa sobre las constancias de mayoría relativa expedidas, y de los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral resuelva no expedirla. A la Comisión Instaladora del Colegio Electoral le remite un informe sobre la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, etcétera. Por otra parte, es de hacer resaltar el hecho de que en el

Código se han distinguido de las facultades que tiene la Comisión Federal, como Órgano colegiado, las facultades netamente administrativas, cuyo ejercicio corresponde a su presidente, con el auxilio del secretario técnico de la Comisión (aa. 171 y 172).

A su vez a las comisiones locales electorales les corresponde:

1. En primer término ejercen funciones de coordinación, vigilancia y auxilio de los comités distritales electorales comprendidos en la entidad federativa de que se trate, en los actos de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (aa. 181 y 185).
2. En las elecciones de senadores, registran las candidaturas, practican el cómputo de entidad federativa de esta elección y turnan la documentación correspondiente a las legislaturas locales; en el caso del Distrito Federal, dicha documentación se envía a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Expiden las constancias de mayoría a los candidatos a senadores que la hayan obtenido e informan al Colegio Electoral de las que haya expedido y de los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral determine que no se expidan.
3. Desahogan las consultas que formulen los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos sobre los asuntos de su competencia, y sustancian y resuelven los recursos que les competan en los términos del Código.
4. Nombran subcomisiones cuando el asunto de que se trate lo requiera.
5. En caso de ser necesario, podrán solicitar a las autoridades federales estatales o municipales, los informes y certificaciones

útiles al cumplimiento de sus funciones, etcétera.

Por otra parte y conforme al artículo 182 del Código se han agrupado, como competencia exclusiva de los presidentes de las comisiones locales electorales, las atribuciones de orden administrativo necesarias para el funcionamiento expedito del organismo electoral.

Mientras que a los comités distritales electorales compete:

1. En primer término deben cumplir los acuerdos que dicten la Comisión Federal Electoral y la comisión local relativa respecto a los actos de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en general, y los acuerdos correspondientes a su circunscripción distrital (a. 193).
2. Tienen la facultad de resolver sobre las peticiones y consultas que le sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos relativos a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.
3. Registran las candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa; los nombramientos de los representantes de los partidos políticos y comunes de los candidatos ante las mesas directivas de casilla; los nombramientos de los representantes generales de los partidos políticos en el distrito electoral respectivo, y expiden la identificación correspondiente a los representantes.
4. Designan por el procedimiento de insaculación, con base en las proposiciones de los partidos políticos, a los escrutadores propietario y suplente, para cada una de las casillas; designación que significa un avance trascendental dentro de las demás innovaciones

del Código, porque mediante este sistema de nombramiento de esos funcionarios de la casilla, los partidos políticos participan de manera inmediata e indubitable, pero también corresponsable, en la organización de la recepción y escrutinio de los votos, etcétera.

Por otra parte, y a fin de asegurar el funcionamiento de los comités y con ello el desarrollo del proceso electoral, el artículo 194 del Código enumera las atribuciones del presidente del comité distrital que por su naturaleza administrativa, le corresponden de manera exclusiva.

Además, el artículo 249 le atribuye la facultad de nombrar diez días antes de la elección a los auxiliares electorales, quienes, en los términos del artículo 250 y como avance del Código en la actuación de estos auxiliares, tienen funciones precisas que no podrán rebasar. Finalmente y siguiendo este esquema vertical, corresponde a los miembros de la mesa directiva de casilla las atribuciones siguientes, enunciadas en términos generales:

Instalan la casilla en el lugar señalado y reciben la votación de los electores; levantan las actas durante la jornada electoral haciendo constar en ellas los incidentes que se hubiesen presentado; practican en el orden señalado por el Código el escrutinio y la computación de la elección de diputados, de senadores y de presidente de la República; reciben los escritos que se presenten por los representantes de los partidos y candidatos; integran y hacen llegar de manera inmediata y dentro de los términos señalados en el Código, los paquetes electorales de cada elección al comité distrital electoral respectivo. Es necesario subrayar el avance que en materia de integración y funcionamiento de las casillas se logra

en el Código Federal Electoral, que además de la participación atribuida a los partidos políticos en la designación de los escrutadores, señala otras en las diversas normas contenidas en el Código, tales como asegurar a los representantes que tienen derecho a acreditar (aa. 41 y 233); derecho para recibir copias legibles de las actas de la elección (a. 237); no ser expulsados de la casilla sin causa justificada y previo el levantamiento del acta en que se consigne el hecho (a. 264); acompañar al presidente a la entrega del paquete de la casilla al comité distrital (a. 277); y gozar de plenas garantías, por parte de las autoridades, el día de la elección (a. 287). Como podemos observar, las facultades se van desgranando desde el organismo cúpula del proceso electoral como lo es la Comisión Federal Electoral hasta el organismo inmediato a los ciudadanos: la mesa directiva de casilla.

En otro orden de ideas, el mismo libro regula las fases del proceso electoral, el cual lo divide en tres etapas: la preparatoria de la elección, la de la jornada electoral y la posterior a la elección. Como hemos asentado el proceso electoral es una secuencia lógica de acontecimientos realizados por los ciudadanos en lo general, por los partidos políticos y por los organismos electorales, que culmina con la obtención de resultados numéricos representativos de los sufragios emitidos por los electores.

La autenticidad de esos datos numéricos, al decir de Solano Yañez se logra con las medidas que establece el Código para:

1. Realizar los actos de la elección dentro de los términos señalados, en observancia rigurosa del principio de oportunidad.
2. Dar firmeza a los actos de la elección, en aplicación del prin-

cipio de definitividad, o de preclusión, y

3. Establecer los medios de impugnación de los actos de los organismos electorales, en respeto al derecho de audiencia de los participantes en la elección. (52)

Para la aplicación de los principios de definitividad y preclusión, precisamente el Código divide el proceso electoral en las tres etapas antes señaladas.

Los actos preparatorios comprenden toda una serie de actividades para que llegada la fecha electoral ésta pueda realizarse; entre las que destacan la debida integración de los organismos electorales, la confección del padrón electoral, así como su depuración y actualización permanente, en los términos y modalidades ya comentados. Cabe señalar, en este apartado por lo que respecta a la división seccional, que el Código sustituye la referencia de las leyes anteriores a un mínimo y a un máximo de electores en cada sección, determinando que la demarcación de las secciones estará sujeta a la revisión periódica de la división distrital (a. 123), con lo cual la elaboración de las listas nominales de electores por sección, responde a la realidad del número de electores ubicados en cada sección electoral para la elección de que se trate.

La segunda etapa, De la jornada electoral, se regula en el Código conservando los procedimientos tradicionales para la emisión del voto; cabe resaltar que con el cambio de la fecha de elecciones a el primer miércoles de septiembre, y con el propósito de facilitar a los ciudadanos su concurrencia a las casillas electorales (de las 8.00 de la mañana a las 6.00 de la tarde) (aa. 252 y 256) ese día se declara no laborable.



Resulta por demás un importante avance, el establecimiento por vez primera, de normas adecuadas para tener un conocimiento inmediato, con carácter preliminar, de los resultados, toda vez que se determina como obligación del presidente de la casilla el dar a conocer los resultados una vez concluidas las labores de la casilla (a. 282).

De igual manera, este principio opera para el comité distrital cuyo presidente dará a conocer los resultados conforme reciba la documentación de la casilla (a. 294).

Finalmente, en la tercera fase denominada posterior a la elección, que comprende las actividades de los organismos electorales para precisar los resultados de la elección, mediante la práctica de los cómputos distritales, de entidad federativa en la elección de senadores y circunscripciones plurinominales en la elección de diputados por el principio de representación proporcional (a. 161); cabe destacar, que el Código regula la práctica de los cómputos en fecha cercana a la elección, de tal manera entre ésta y los cómputos, y por consiguiente, el conocimiento de los resultados finales, medien pocos días (aa. 296, 303 y 305).

En esta tercera etapa tiene lugar la interposición del recurso de queja, dentro de un término más amplio que el señalado por la ley anterior (a. 327).

Igualmente y como innovación resulta el que las comisiones locales electorales expedirán las constancias de mayoría en la elección de senadores (a. 304), salvo que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, hubiese ordenado no expedirla al resolver el recurso de queja.

## 11. Libro quinto: De la elección

Después de señalar el nuevo sistema representativo que instrumenta la Constitución, (53) y en el cual se incluyen cambios en las reglas para la asignación a los partidos políticos de diputados por el principio de representación proporcional. Es importante recalcar, que el Código congruente a los principios constitucionales, tiende a evitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario estableciéndose que ningún partido podrá obtener más de 350 diputados equivalente al 70% de los miembros que integran la cámara, aun cuando hubiese obtenido un porcentaje de votos superior (aa. 206-208). Para el supuesto de que ningún partido político obtenga el 51% de la votación nacional efectiva, y ninguno alcance con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la cámara corresponderá la mayoría de la propia cámara al partido político con más constancias de mayoría relativa (a. 208 frs. IV y V).

Con este principio se asegura la prevalencia del partido de mayoría relativa, por ser la base del sistema electoral.

Se establece los términos para el registro de los candidatos y lista de candidatos, señalándose que el registro de diputados por mayoría relativa será del 1o. al 15 de mayo inclusive, ante el Comité Distrital Electoral, del 15 al 30 de mayo inclusive, para el registro de senadores ante la Comisión Local Electoral, del 15 al 30 de mayo inclusive, para el registro de listas regionales ante la Comisión Local Electoral con residencia en la cabecera de circunscripción, y del 1o. al 15 de mayo para presidente de la Repúbli

ca ante la Comisión Federal Electoral. Con el fin de facilitar el registro de sus candidatos a diputado por mayoría relativa, senadores y listas regionales, se establece el registro concurrente ante la Comisión Federal Electoral (aa. 214-225). Se establece la sustitución libre de candidatos dentro del plazo establecido para el registro, y vencido, la sustitución en los casos de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia del candidato; y cuando se trate de renuncia o negativa del candidato comunicada a la Comisión Federal Electoral, se establece la notificación al partido interesado para que proceda a su sustitución. La Comisión Federal Electoral deberá publicar oportunamente en el Diario Oficial de la Federación los nombres de los candidatos y las fórmulas de candidatos registrados y los demás organismos electorales los publicarán y difundirán por los medios de comunicación social en sus respectivos ámbitos territoriales; a las cancelaciones y sustituciones también se dará amplia difusión a través de los medios de comunicación social.

También se contiene el procedimiento para la integración y publicación de las listas de las mesas directivas de casilla, el cual parte del conocimiento previo del número de empadronados en las secciones electorales para determinar el número de casillas a instalar en cada sección, que no podrá modificarse. Se establecen igualmente lineamientos a fin de que la ubicación de las casillas reunan los requisitos para hacer posible ejercer el derecho a sufragar, como son: el fácil y libre acceso de los electores, no ser casas habitadas por servidores públicos etcétera (aa. 226-232).

En lo referente a los representantes partidistas, se determina el derecho de los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos y fórmulas de candidatos y hasta diez días antes de la elección, de poder nombrar representantes ante las mesas directivas de las casillas y representantes generales, en número no menor de 15. En segundo término se otorgan garantías a los representantes para el ejercicio de sus funciones, como coadyuvar el día de la elección con los organismos electorales, en cumplimiento de las disposiciones del propio Código (aa. 233-243).

En otro orden de ideas, destaca la norma que autoriza el voto de los electores cuya credencial contenga errores de seccionamiento, pero que sí aparezcan en la lista de electores (a. 258), y la norma relativa a la perforación de la credencial de elector y al uso de la tinta indeleble para identificar al elector que ya hubiese votado.

Resulta importante el acta especial en que se consignarán las circunstancias que motiven el retiro de la casilla de algún representante de partido político, común de candidatos o los generales de un partido, por haber infringido las disposiciones del Código u obstaculizado el desarrollo de la votación (a. 264).

En lo referente al escrutinio y computación se simplifica el procedimiento al determinar primero la inutilización de las boletas sobrantes, enseguida la determinación de los electores que votaron, la apertura de las urnas para comprobar que quedó vacía, la cuenta de las boletas extraídas de la urna, la clasificación de los votos por el presidente de la casilla para determinar el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o

candidatos y el número de votos que resultaron anulados (aa. 268-279).

Clausurada la casilla, el presidente deberá hacer llegar el paquete de cada uno de las elecciones al comité distrital electoral.

Cabe destacar la reducción de los términos para la entrega de los paquetes como una medida para garantizar el conocimiento inmediato de los resultados electorales. Los paquetes electorales deben entregarse lo más pronto posible, pero en todo caso, y a más tardar dentro de los términos siguientes contados a partir de la clausura de la casilla: doce horas para las casillas ubicadas en cabecera de distrito, veinticuatro horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera del distrito, y treinta y seis horas cuando se trate de casillas rurales.

El comité distrital tomará previamente el día de la elección las medidas necesarias para la entrega oportuna de los paquetes y sólo se justificará el retraso cuando las comunicaciones se encuentren interrumpidas, o exista caso fortuito, o fuerza mayor, que deberá ser debidamente comprobado ante el comité (aa. 280-283).

De gran importancia resulta la obligación que tiene el presidente de la casilla, de fijar avisos en lugares visibles de la misma, los resultados de cada una de las elecciones, y sobre todo, las normas que disponen la recepción y guarda de los paquetes en lugar especial, en el comité distrital electoral, desde su recepción hasta el día en que se practique el cómputo, y la información pública de los resultados que aparezcan en las actas de escrutinio y computación por lectura de ellos en voz alta por el presidente del comité, y, al término de la recepción de los paquetes, la fijación en el

exterior del local del comité distrital, de avisos con el total de los resultados asentados en las actas recibidas (aa. 282 y 283).

## 12. Libro sexto: De los resultados electorales

Con el propósito de aumentar la credibilidad y confiabilidad de los resultados electorales, el Código reduce a tres días el lapso entre la elección y cómputo distritales (a. 296). Cabe destacar en el proceso de cómputo el reforzamiento de la veracidad de esta fase, al permitir a los partidos políticos que sean ellos los que propongan a los escrutadores; que los representantes de partido y candidatos tengan más protección durante el desempeño de sus funciones; que los representantes de los partidos políticos acompañen al presidente de la casilla a entregar los paquetes al comité distrital, etcétera.

En efecto, los comités distritales electorales practicarán el cómputo el domingo siguiente al miércoles de la elección, esto es cuatro días después, y en el siguiente orden, primero el cómputo de la votación para diputados, luego el de la votación para senadores y finalmente el de la votación para presidente de la República. Sobre el particular el Código define al cómputo distrital de una elección como el procedimiento por el cual el comité distrital determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y computación de las casillas, la votación obtenida en un distrito electoral (a. 298).

Los términos para la computación, en cuanto a la elección de senadores se hará el segundo miércoles de septiembre, es decir

ocho días después de la elección, en la Comisión Local Electoral de la entidad, el cual consiste en sumar los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de esta elección, que los comités distritales deberán enviarle al concluir el cómputo distrital (aa. 300, 303 y 304). El cómputo de circunscripción correspondiente a la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional se hará también el segundo miércoles de septiembre, es decir ocho días después de la elección, en las comisiones locales electorales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, y tiene el propósito de determinar la votación en la circunscripción mediante la suma de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de esta elección, que los comités distritales deberán enviarle al término del cómputo distrital. Es decir, se sumarán los resultados de las actas de todos los distritos que componen la circunscripción de que se trate (aa. 305-307).

Toda vez que en nuestro país se mantiene el sistema de autocalificación de las elecciones, también denominado contencioso político, que consiste básicamente en que cada cámara resuelva las controversias sobre la elección de sus miembros y decida finalmente quién resultó triunfador, el Código establece un procedimiento para remitir a cada cámara la documentación referente a cada elección. En el caso del Colegio Electoral de la cámara de diputados también califica la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de la cámara de senadores se remiten primeramente a las legislaturas locales, toda vez que los senadores, de acuerdo con la teoría clásica del Estado federal, son representantes

de las entidades federativas; en tal virtud, la declaración de los resultados compete a las legislaturas locales respectivas. En el caso del Distrito Federal se remite a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien realiza las funciones de una legislatura local respecto al Distrito Federal.

Al término de cada uno de los cómputos se formará un paquete de la elección con los paquetes de las casillas, copias de todas las actas levantadas en ellas, copia del acta de cómputo distrital y demás documentos relativos al cómputo. Los paquetes de la elección de diputados y de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos se remitirán a la oficialía mayor de la cámara de diputados, para su depósito y salvaguarda en tanto se califican las elecciones. El paquete de la elección de senadores se remitirá a la legislatura local correspondiente en el caso del Distrito Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (54)

Estos comités distritales deberán recibir los escritos de queja que se interpongan contra los resultados del cómputo distrital, y deberán enviarlos con la documentación relativa al Tribunal de lo Contencioso Electoral (a. 296 fr. VII).

Uno de los aspectos fundamentales del Código consiste en darle mayor publicidad a los resultados de las elecciones y otorgarles asimismo a los electores y a los partidos políticos la posibilidad de que en forma sencilla y expedita conozcan los resultados de cada una de las elecciones. Por ello, los presidentes de los comités distritales electorales, los de las comisiones locales electorales y los de las comisiones locales electorales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, deberán



publicar en el exterior de sus oficinas al término de los cómputos que les correspondan, el total de los resultados obtenidos en cada una de las elecciones. Los presidentes de los comités distritales y los de las comisiones locales deberán rendir a la Comisión Federal Electoral, un informe detallado sobre el desarrollo de la elección, en la órbita de sus respectivas competencias.

Compete a la Comisión Federal Electoral expedir las constancias de mayoría a los diputados electos por el principio de mayoría relativa, cuando no se hubiese interpuesto el recurso de queja o así lo determinase el Tribunal de lo Contencioso Electoral (a. 309).

Asimismo no se expedirá la constancia cuando la Comisión cuente con elementos que permitan presumir fundadamente la existencia de las causas de nulidad previstas en el Código, o así lo resuelva el Tribunal de lo Contencioso Electoral (a. 309).

Es facultad también de la Comisión Federal Electoral proceder en los términos indicados por la Constitución Política a la asignación de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, aplicando la fórmula prevista, y expedir a cada partido político las constancias de asignación proporcional que les corresponden e informar de esto al colegio electoral de la cámara de diputados.

La anterior ley electoral establecía como competencia de los comités distritales electorales la facultad de expedir las constancias de mayoría relativas y de la Comisión Federal Electoral la de registrarlas. Esta situación provocaba dilaciones en el desarrollo del proceso electoral toda vez que obligadamente se discutía, apasionadamente en la mayoría de los casos, tanto al expedir la cons-

tancia como al registrarla, lo que generaba fricciones y desgastes innecesarios entre los particulares contendientes. Con la nueva disposición se evita el primer paso, toda vez que en la práctica tenfa más relevancia el registro de la constancia que su propia expedición. De esta manera, al suprimirse el primer paso se agiliza considerablemente el desarrollo del proceso electoral.

Por otro lado, permite que los partidos políticos gocen de mayor tiempo y oportunidad para preparar cada uno de los casos que serán discutidos en la Comisión Federal Electoral.

### 13. Libro séptimo: De los recursos, nulidades y sanciones

Como nota característica del contencioso electoral, el Código simplifica los recursos, sistematiza su regulación, hace llanos los procedimientos, introduce los plazos estrictamente necesarios para interponer, desahogar y resolver los recursos, transparenta y precisa competencias y, en fin, exige mínimas formalidades a los interesados.

En efecto, los recursos electorales, es decir, los medios que la propia ley otorga para que los ciudadanos puedan solicitar que se reparen las irregularidades que a su juicio se cometieron durante el proceso electoral, están basados en la sencillez y en la prontitud, al eliminar la posibilidad que contemplaba la anterior ley electoral de poder interponer, en algunos casos, dos recursos distintos para el mismo supuesto y la posibilidad de hacer lo ante dos órganos diferentes.

Sobre el particular vale la pena comentar que la anterior

legislación establecía doce tipos de recursos. Asimismo, había re cursos que se interponían ante dos órganos diferentes, por ejemplo, la inconformidad se podía hacer valer tanto ante el Registro Nacional de Electores como ante los comités distritales, lo mismo acontecía con la protesta que se interponía ante la casilla o ante el comité distrital, circunstancia que producía duplicidad de trámites, congestionaba la resolución e implicaba múltiples inconvenientes. Por otro lado, independientemente de que se hicieran o no valer los recursos que contemplaba la propia ley, se podía promover el recurso de queja, con lo cual se daba al traste con el principio de definitividad que debe existir en todo sistema de recursos.

El nuevo sistema contencioso electoral establece recursos para cada etapa del proceso electoral con el propósito de ir agotando en cada una de ellas los recursos, es decir, que las resoluciones, como las que se dan en la etapa preparatoria, sean definitivas y, por lo mismo, no puedan ser invocadas las mismas causas como violaciones en las etapas posteriores. El sistema asimismo ordena y precisa clara, lógica y ordenadamente los requisitos que se exigen para cada recurso, con el objeto de que cualquier persona pueda comprenderlos fácilmente. El Código Federal Electoral, además de reducir a seis el número de recursos y de especificar con exactitud a qué etapa de la elección se refieren establece de manera sencilla y clara los requisitos de procedencia de los recursos, es decir, quiénes pueden interponerlos, sobre qué materia se debe interponer, qué recurso, cuál es el tiempo para interponerlos, en qué lugar y ante quién; asimismo precisa si debe ser por escrito, quién o quienes lo deben firmar y, además, qué se debe expresar en el es-

crito (aa. 312-317).

De esta manera en la etapa preparatoria, se prevén los recursos de revocación, revisión y apelación, y para impugnar los cómpu-tos distritales y la validez de cualquier elección, el recurso de queja (a. 313).

El Código establece una relación jerárquica entre los órga-nos (a. 318), de esta manera, supera el anterior sistema que dispo-nía que el recurso fuera resuelto por la misma autoridad que emitió el acto, lo que hacía que en la realidad ésta siempre lo confirmara. Las ventajas del nuevo sistema son obvias; una autoridad diferente y jerárquicamente superior será la que emita una nueva resolución. Solamente en el caso de la Comisión Federal Electoral se mantiene el sistema anterior, toda vez que ésta es el máximo organismo elec-toral; sin embargo, sus decisiones, así como las de los demás órga-nos serán revisadas a través del recurso de apelación ante el tri-bunal.

Por otro lado, cabe apuntar que el Código elimina los recur-sos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación, consigna-dos en la ley anterior. En el Código el escrito de protesta no es un requisito de procedencia de la queja y puede presentarse por los representantes de los partidos o por los candidatos durante la jor-nada electoral ante la mesa directiva de la casilla, o dentro de los tres días siguientes ante el comité distrital electoral (aa. 326-327).

Los recursos podrán interponerse por los ciudadanos, los re-presentantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales, y los candidatos registrados, durante la etapa preparatoria de la

elección, y por los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, durante la etapa posterior al día de la elección (a. 314).

Quien interponga un recurso deberá formularlo por escrito, firmarlo, acreditar su personalidad si no lo ha hecho, citar el acto o resolución impugnada, el organismo que lo hubiese realizado o dictado, los preceptos legales que se consideren violados, y la exposición de los hechos.

Una de las características del proceso electoral es que éste se desarrolla de manera ágil, expedita y en poco tiempo. Estas circunstancias hacen necesario que el sistema de pruebas se limite exclusivamente a los documentos públicos, es decir aquellos que son emitidos por cualesquier autoridad y hacen prueba plena, esto es, que no requieren de ningún otro apoyo para probar su contenido. En consecuencia, sólo se admitirán las pruebas documentales públicas que precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles y en ningún caso se admitirán aquellas que no hubieran sido aportadas dentro de los plazos establecidos (a. 315 fr. II). Los organismos cuyas resoluciones sean impugnadas, deberán hacer llegar al órgano competente para resolver el recurso, o al Tribunal de lo Contencioso Electoral en su caso, copia de la resolución, un informe relativo, las pruebas aportadas y los demás elementos que se estime necesarios para la resolución del recurso.

Se establecen los términos en que serán notificadas las resoluciones recaídas en los recursos y sus efectos, y se enumeran las causas de nulidad de la votación recibida en una casilla, así como las de nulidad de una elección (aa. 336-339), la cual sólo

podrá ser declarada por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva. En el capítulo de sanciones se determina que las penas pecuniarias serán valoradas en términos del salario mínimo vigente, en el Distrito Federal.

#### 14. Libro octavo: Del Tribunal de lo Contencioso Electoral

En el presente libro y como resultado a la serie de propuestas de los sectores tanto académico como político, se instauró este novedoso tribunal (aa. 352-362). Siguiendo al profesor Sánchez Bringas lo caracterizamos de la siguiente manera:

- a) Tiene plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja.
- b) Se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados a propuesta de los partidos políticos por el Congreso de la Unión.
- c) Establece que la cámara de diputados será siempre cámara de origen para el nombramiento de los magistrados.
- d) Se establece que el tribunal funcione siempre en pleno.
- e) Consigna que el presidente del tribunal será el magistrado que designe el pleno para cada elección.
- f) Relaciona una serie de requisitos para ser magistrado o secretario del tribunal con el propósito de garantizar la imparcialidad de los integrantes.
- g) Establece que las sesiones del tribunal serán públicas.
- h) Señala que el tribunal únicamente funcione durante el periodo de elecciones, hasta concluir el proceso electoral, entrando en receso

al término de éste. En el caso de elecciones extraordinarias se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva. (55)

15. Propuestas para posibles reformas a las leyes electorales estatales

Después de haber presentado este innovador esquema electoral, nos proponemos basados en las bondades del mismo, sugerir algunos puntos que pueden ser tomados en cuenta en el reordenamiento electoral local.

Es preciso tener presente, que en virtud a la gran variedad de matices y formas institucionales, que cada uno de los estados de la República, han dado a sus respectivos procesos electorales, sería imposible presentar propuestas pormenorizadas que encuadraran exactamente a cada una de ellos, sin embargo a pesar de ello, esbozamos una serie de principios generales que por lo mismo, si pueden ser analizados por las respectivas entidades, y ya de acuerdo a sus particulares realidades políticas los ajusten a su orden jurídico.

En este sentido sugerimos:

- 1o. Establecer que las disposiciones electorales son de orden público.
- 2o. Cambiar la fecha de la elección al primer miércoles del mes de la elección y que se declare no laborable.
- 3o. Establecer los requisitos de elegibilidad para miembros del ayuntamiento.
- 4o. Establecer la inelegibilidad total para los magistrados o secretarios del Tribunal de lo Contencioso Electoral y parcial para

- los miembros de los órganos electorales, exigiéndoles que se separen de sus funciones tres meses antes de la elección.
- 5o. Establecer el número de candidatos que podrán ser simultáneamente candidatos a integrar el ayuntamiento por mayoría relativa y por representación proporcional.
- 6o. Establecer nuevos derechos y obligaciones a los partidos políticos, como pueden ser: exigir una plataforma electoral mínima para cada elección, instaurar un nuevo sistema de financiamiento público basado en su fuerza electoral, establecer un nuevo régimen fiscal, reservar la denominación de partido a las organizaciones que estén registradas como tales en el organismo electoral correspondiente, fortalecer el carácter nacionalista y democrático de los partidos políticos, facilitar la coalición estableciendo nuevas bases.
- 7o. Adelantar las fechas para la entrega de las listas básicas y definitivas de electores.
- 8o. Implantar un nuevo sistema de deputación y actualización permanente del padrón electoral, con la corresponsabilidad de todos los partidos políticos.
- 9o. Evaluar el avance de la depuración y actualización del padrón electoral.
- 10o. Crear los órganos técnicos y de vigilancia en los que participen los partidos políticos en la depuración y actualización del padrón electoral.
- 11o. Definir la integración y señalar las atribuciones de los comités de vigilancia.
- 12o. Dividir el proceso electoral en tres etapas: la preparatoria



- de la elección; de la jornada electoral; y la posterior a la elección a fin de consolidar el principio de definitividad.
- 13o. Establecer una proporcional integración de los organismos electorales.
  - 14o. Establecer las funciones de los diferentes organismos electorales.
  - 15o. Establecer subcomisiones.
  - 16o. Establecer un nuevo procedimiento para designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla en el que se otorguen facilidades a los partidos políticos para que puedan proponer a los escrutadores e impugnar la integración y ubicación de las mismas.
  - 17o. Adelantar los plazos para la integración y publicación de las mesas directivas de casilla.
  - 18o. Reglamentar el nombramiento y las funciones de los auxiliares electorales, los cuales actuarán exclusivamente el día de la elección.
  - 19o. Establecer un procedimiento especial para la expulsión de los representantes de los partidos políticos.
  - 20o. Dar a conocer anticipadamente los resultados electorales.
  - 21o. Crear nuevos medios de impugnación y reglamentar la procedencia, los términos, la interposición, las resoluciones y efectos de éstos.
  - 22o. Adecuar las multas señaladas en pesos a días de salario mínimo general vigente en la zona correspondiente.
  - 23o. Crear un órgano electoral de plena autonomía capaz de revisar la legalidad del proceso electoral, su integración, funcionamiento y competencia.
  - 24o. Establecer que el nombramiento de los jueces del Tribunal de

lo Contencioso Electoral se hará por parte del congreso local.

Todos estos puntos son algunas de las medidas, que entre otras muchas pueden dar perfiles cada día más democráticos a las contiendas electorales, cuyos resultados ya se vislumbran en las recientes elecciones del pasado 6 de julio.

NOTAS AL CAPITULO III

- 1) Secretaría de Gobernación, Renovación Política Electoral. Audiencias públicas de consulta, México, Talleres Gráficos de la Nación, t. I, 1986.
- 2) Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, "La consulta popular como instrumento de gobierno", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987, p. 19.
- 3) Véase el Diario Oficial de la Federación, del jueves 19 de junio de 1986.
- 4) Véase dicha convocatoria en Secretaría de Gobernación, Renovación Política Electoral, Audiencias Públicas de consulta, op. cit., nota 1, pp. XIII-XVI.
- 5) Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, op. cit., nota 2, p. 21; además el material integral al respecto puede consultarse en Secretaría de Gobernación, Renovación Política Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986 y 1987, t. I-VII.
- 6) Cfr. Moya Palencia, Mario, "Integración de la Representación Política", en Renovación Política Electoral, la audiencia pública, op. cit., nota 1, pp. 57 y 58.

- 7) Idem, Barquín Alvarez, Manuel, "Integración de la Representación Política", 2da. audiencia pública, pp. 78-79.
- 8) Idem, Sánchez Bringas, Enrique, p. 123.
- 9) Ibidem.
- 10) Idem, Ruiz Massieu, José Francisco, "Partidos Políticos Nacionales", 3ra. audiencia pública, p. 156.
- 11) Idem, Martínez Verdugo, Arnoldo, "Partidos Políticos Nacionales", 3ra. audiencia pública, pp. 161-162.
- 12) Idem, Valadés Ríos, Diego, "Partidos Políticos Nacionales", 4ta. audiencia pública, pp. 264-266.
- 13) Idem, Fix-Zamudio, Héctor y Madrazo Cuéllar, Jorge, "Contencioso Electoral", 10cima. audiencia pública, pp. 478-493.
- 14) Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, op. cit., nota 2, p. 3.
- 15) Véase Bartlett Díaz, Manuel, "Discurso de instalación de las audiencias públicas de consulta sobre la renovación política y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal", en op. cit., nota 1, p. 29.
- 16) Cfr. Secretaría de Gobernación, Renovación Política Electoral,

Iniciativas, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986, t. 5,  
p. 6.

- 17) Cfr. Secretaría de Gobernación, 'Renovación Política Electoral, Exposición de motivos, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, t. 6, p. II.
- 18) Idem, p. 12.
- 19) Idem, p. 30.
- 20) Idem, pp. 53 y 55.
- 21) Idem, p. 66.
- 22) Idem, p. 73.
- 23) Publicada en el D.O., el 10 de agosto de 1987.
- 24) Cfr. op. cit., nota 16, p. 20.
- 25) Idem, pp. 25-26.
- 26) Véase, Secretaría de Gobernación, Renovación Política Electoral, Proceso Legislativo, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, t. 7, p. 233.

- 27) Aclarando que durante la realización de la tesis, con fecha 6 de enero de 1988, apareció publicado en el D.O., un noveno libro en el que se incluye el procedimiento mediante el cual se elegirá a la asamblea de representantes del Distrito Federal.
- 28) Idem, p. 235.
- 29) Idem, pp. 239-240.
- 30) Idem, pp. 249-251.
- 31) Idem, p. 261.
- 32) Idem, p. 280.
- 33) Idem, p. 291.
- 34) Idem, p. 368.
- 35) Idem, p. 381.
- 36) Idem, pp. 561-562.
- 37) Idem, p. 598.
- 38) Idem, pp. 688-689.

- 39) Idem, p. 693.
- 40) Idem, p. 698.
- 41) Idem, p. 741.
- 42) Cfr. Andrea Sánchez, Francisco José de, "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, op. cit., nota 2, p. 115.
- 43) Véase el apartado "Innovaciones" al sistema representativo, comentado en este capítulo.
- 44) Sobre la serie de repercusiones que esto traerá, puede completarse en Rodríguez Lozano, Amador, "El doble periodo de sesiones y la reducción del plazo entre la elección y toma de posesión del presidente", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, op. cit., nota 2, pp. 47-65.
- 45) Cfr. Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, La nueva legislación electoral mexicana, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, p. 31.
- 46) Cfr. la disposición estipulada en la fr. V del artículo 32 ya comentado.

- 47) Véase en lo relativo a este apartado, Newman Valenzuela, José, "Registro Nacional de Electores", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, op. cit., nota 2, p. 193.
- 48) Ibidem.
- 49) En "Organismos y procesos electorales", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, op. cit., nota 2, p. 217.
- 50) Al comentar el libro segundo "De las organizaciones políticas", de este capítulo.
- 51) En op. cit., nota 49, p. 224.
- 52) Idem, p. 235.
- 53) Cfr. aa. 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución.
- 54) En La nueva legislación electoral mexicana, op. cit., nota 45, pp. 107-108.
- 55) En "Contencioso electoral", en La renovación política y el sistema electoral mexicano, op. cit., nota 2, pp. 258-259.



## CAPITULO IV

### ENFOQUE SOCIOLOGICO AL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

#### 1. Heterogeneidad del problema

Hemos visto en el capítulo segundo la dificultad que representa ofrecer un panorama jurídico pormenorizado del proceso electoral municipal, debido a la diversidad de matices y formas institucionales que presenta, de ahí que sólo hayamos presentado el marco general. Por otro lado, al estar convencidos que no entenderíamos en su exacta dimensión al proceso en estudio, si sólo ofreciéramos el esquema formal de dicho fenómeno político, juzgamos que era necesario abordarlo bajo una óptica interdisciplinaria, para confrontar la norma con la realidad y no quedarnos en una mera investigación teórica sin ninguna aplicación práctica. Es por ello, que resulta indispensable, así sea también de manera general, trazar algunas pinceladas sobre lo que los sociólogos y los estudiosos de la ciencia política han vertido en relación al tema, lo que nos lleva a externar algunas consideraciones en torno a la problemática que esto representa. En este sentido afirma López Monjardín, que hablar de las luchas por los ayuntamientos, como de un frente particular de los movimientos sociales, plantea problemas complejos y exige, de entrada, cuestionar el objeto de estudio. Se impone un primer reconocimiento: se trata del estudio de lo heterogéneo. No sólo en cuanto al mosaico histórico-social que conforma México, sino en tanto al carácter diverso que asumen los combates en los municipios. (1)

En efecto resultado de esta heterogeneidad, ¿Cómo justificar entonces, un análisis que englobe a los indígenas triquis de San Juan Copala, Oaxaca y a los tzotziles de Simojovel, Chiapas, que se levantan contra las autoridades municipales identificadas con los caciques y los finqueros junto con los pobladores de las zonas metropolitanas del estado de México y de Nuevo León, que exigen la introducción de servicios públicos o denuncian a los alcaldes corruptos? ¿Cómo pasar de Juchitán y Alcozauca, donde los pueblos ensayan el autogobierno, hasta San Luis Potosí y Chihuahua, donde la derecha y los empresarios apoyan la movilización de las masas? ¿Cómo buscar el sentido de los levantamientos de los tamaulipecos, en defensa de sus candidatos parmistas? ¿Cómo encontrar la relación entre quienes descubren incrédulos y desconcertados la injusticia del fraude y aquellos que ante el mismo hecho reconocen una vez más, el carácter represivo del Estado?

La respuesta no resulta fácil, porque si al contrastar las diversas regiones del país las diferencias sociopolíticas son muy marcadas, en ocasiones hasta en un mismo estado se presentan contrastes asombrosos. Tal es el caso de Quintana Roo con municipios rurales que integran una comunidad indígena de profundas raíces tradicionales y culturales como es la zona maya (representada por los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto); un municipio en frontera con una de las regiones actualmente más conflictivas del continente (Othón P. Blanco, cuya cabecera municipal Chetumal, es la capital de Quintana Roo); dos municipios cuyas cabeceras están aisladas del resto de su territorio (Cozumel e Isla Mujeres), y uno más, peculiar por el fenómeno migra

torio que presenta con la tasa de crecimiento más alta del país y una penetración cultural que obstaculiza su integración al resto del estado (Benito Juárez, cuya cabecera municipal, ciudad Cancún, es un pujante polo de desarrollo turístico, captor del 10% de las divisas que por este concepto percibe México). (2)

Por todo ello en verdad resulta a todas luces complicado optar por un método analítico que englobe a todas estas variantes en que puede desenvolverse el proceso electoral municipal, si aunamos a esto la disparidad presupuestal el panorama se complica todavía más; ya que al decir de Antonio Mori, (3) en 1978 el 67% de los municipios reportó ingresos anuales entre 100 y 250 mil pesos y el 30% no captó un centavo por concepto de contribuciones. De 604 millones de pesos que repartió el gobierno federal en 1975 para apoyar el desarrollo municipal, sólo recibieron aportación tres estados (Veracruz, México y Quintana Roo). En 1980 se destinaron al Distrito Federal 55,000 millones de pesos, mientras que los 31 estados de la federación restantes se repartieron 18,000 millones.

La disparidad económica es una gran evidencia en el plano nacional, no se diga en una sola entidad. Ejemplo de ello lo constituyó el Estado de México, en 1980, en la distribución de las participaciones federales y estatales, cuya suma fue de cerca de 2,000 millones de pesos, el gobierno de Jorge Jiménez Cantú destinó el 58% sólo a cinco municipios: Naucalpan, Toluca, Ecatepec, Nezahualcoyotl y Tlanepantla; en tanto, cerca de 70 municipios disponían apenas de tres millones de pesos anuales cada uno, y los 46 restantes municipios de esa entidad manejaban presupuestos que fluctuaban entre los 600 y 900,000 pesos anuales; es decir, la gran ma-

yorfa (96%) de los 121 municipios recibía sólo el 42% del presupuesto estatal. (4)

Ante esta perspectiva, los investigadores Arreola Ayala y López Monjardín concuerdan en el sentido de descartar por insuficientes, dos soluciones extremas: el análisis de la estructura económica de la región en que se desarrolla el conflicto electoral, y los matices que le impriman las definiciones ideológicas de los partidos involucrados. No porque ambos aspectos no contribuyan de manera significativa a clarificar el problema, sino porque de ellos no puede derivarse la naturaleza de los grupos contendientes y el tipo de aspiraciones que los conducen al movimiento. (5) Las luchas municipales se desarrollan explícitamente en el ámbito de la política, pero también resulta riesgoso aproximarse a ellas privilegiando este plano -nos dice López Monjardín- porque al destacar las contiendas electorales o el repudio -fuera del proceso electoral- a las formas en que se ejerce el poder, podría oscurecerse o soslayarse la dimensión social que da contenido preciso a la confrontación política.

Bajo esta perspectiva se requiere de una vinculación dialéctica con el estudio del conflicto para conocer el sentido de las relaciones sociales, expresadas en la formación de grupos políticos, económicos y caciquiles, y las divergencias que suelen mantener éstas en determinados momentos frente al Estado central. (6)

Independientemente a la dificultad que reviste adoptar tal o cual perfil exogético, la complejidad de intereses en nuestro país hace que la distribución del poder regional se encuentre hoy en día en una situación confusa para el análisis electoral, sobre todo si

recordamos que cada seis meses se realizan elecciones municipales en cuando menos un estado de nuestro país. Asimismo, en gran medida los estudios de la realidad nacional no han sido ajenos a la marginación de los municipios, que se refleja en la estasa atención que les han dedicado los investigadores "en tanto problema específico, aunque los más diversos campos de las ciencias sociales estén atravesados por la presencia inquietante y casi ubicua de la pequeña institución, cuya complejidad aún no ha sido develada y reclama, cada vez más, del quehacer científico". (7)

Bajo esta perspectiva utilizamos el método histórico y comparativo, para presentar solamente una teoría social de las elecciones municipales, que nos dé visos de los distintos contextos políticos y sociales, así como de la forma en que se han desarrollado a lo largo de nuestro devenir histórico. Para lograr tal objetivo, partimos de la etapa porfirista en la cual las posiciones municipales más que apegadas a una estructuración normativa se alcanzaban por los designios de un individuo (Díaz) o por el uso de la fuerza, teniendo presente esta forma de quehacer político; a continuación reseñamos brevemente la praxis política inmediata a la caída del general Díaz a fin de comprender las circunstancias que dieron origen al importante instituto político, que con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) habría de trastocar el funcionamiento integral del sistema político mexicano.

Consideramos de gran trascendencia el análisis de esta etapa, ya que con la conformación del PNR un nuevo rumbo operaría en el Estado mexicano, múltiples y variadas repercusiones se verían reflejadas en las luchas electorales, éstas ya no serían armadas sino

institucionales en el seno del mismo partido.

En el siguiente apartado y a pesar del predominante esquema partidista que con el nuevo instituto político se crearía, presentamos la geografía electoral del país, es decir identificamos las principales zonas en donde se han producido algunos triunfos de los partidos de oposición, así como el papel que han venido desempeñando.

Posteriormente nos ocupamos de las pugnas internas que por conseguir la nominación del partido en el poder se producen entre los militantes del mismo y abordamos, el interés que representa el proceso electoral municipal en aquellos estados de importancia política y económica, en contraste al de aquellos en donde el cargo más que colmar una aspiración, se convierte en un "deber" que se tiene que cumplir.

A todo este espectro político agregamos, dos importantes fenómenos que últimamente se han venido produciendo, el primero de ellos, conocido como "insurgencia municipal" reflejado básicamente en la toma de alcaldías; y el segundo, el abstencionismo cada día más creciente y como hecho innegable de deslegitimación y desgaste de los procedimientos y prácticas electorales hasta ahora utilizados.

Finalmente y como corolario a esta serie de trazos políticos recalcamos la importancia de la reforma municipal, como instrumento que al impulsar en forma integral al municipio repercutirá indudablemente en el desarrollo y evolución de las elecciones municipales.

Cabe aclarar, que somos conscientes que faltan aún muchos aspectos y perfiles que hay que examinar, lejos de ser una investigación terminada representa un esfuerzo que en mucho falta completar. Sin embargo, esperamos que este trabajo quede como simple

testimonio de nuestra inquietud por profundizar en nuevas brechas de la problemática del sistema federal mexicano.

## 2. Prolegómenos electorales en los municipios

Una vez que el general Díaz azarosamente llega a la presidencia de la República después de haber proclamado el Plan de Tuxtepec y ayudado indirectamente por el presidente de la Suprema Corte José María Iglesias, al desconocer a Lerdo de Tejada como presidente, paulatinamente los gobiernos locales quedaron cada vez más restringidos, subordinados tanto por la creciente centralización del poder político como por la expansión de las haciendas.

En efecto, ante todo las formas que asumió el ejercicio del poder político estuvieron presididas por la concentración de las tierras. Los hacendados, interrelacionados ya con el Estado, contaron también con el poder político sobre las amplias extensiones territoriales que poseían. Se combinó un fortalecimiento extraordinario de los grupos regionales de poder, respaldados por el centro, con los esfuerzos por abatir y subordinar a los organismos políticos locales en las que pudieran residir formas de asociación -y por lo tanto de resistencia- de los pueblos o de otras fracciones dominantes desplazadas en esta etapa. (8)

Respecto a esta centralización en el ejercicio del poder político Lara Pardo, señala que "Díaz se empapó en la ley, hasta saber todos sus recodos y lagunas como nadie; conoció por genial intuición nuestro estado político y social de entonces, y aprovechó sus conocimientos para profundizar un sistema de gobierno que le

permitiera ser árbitro único de todos los negocios". (9)

De esta manera comenzó por reorganizar al Congreso federal, con la aparente intención de dar cabida en él a todos los credos políticos y a todas las tendencias. Pero en realidad formó ambas cámaras con amigos personales, profundamente adictos, a su política pero irreconciliables unos con otros, de tal modo que jamás pudiesen agruparse y formar una mayoría parlamentaria; con esto, desde entonces, clausuró las posibilidades de la oposición en las cámaras federales.

No menos sagacidad demostró en las relaciones del gobierno federal con las de los estados. Antes del general Díaz, la oposición cacical había sido uno de los tropiezos más graves de los gobiernos mejor intencionados. El general Díaz no destruyó el cacicazgo porque no podía destruirlo, porque nada podía modificar las condiciones que hacían de él la única forma posible de gobierno local, en un país como el nuestro. Pero el general Díaz quebrantó en parte la autoridad de los caciques, sometiéndola al gobierno federal, y la impuso a los pueblos, en vez de permitir que estuviera apoyada por ellos. Quebrantó la autoridad de los gobernadores, que eran los caciques máximos, quitándoles la facultad de reclutar guardias nacionales y acaparar armamentos, y, sobre todo, poniéndoles enfrente la autoridad, igual si no mayor, del jefe militar de la zona correspondiente, apoyada por unos cuantos batallones y regimientos. (10)

A los caciques los sustituyó por los jefes políticos, nombrados por el Ejecutivo del estado o a veces del federal, casi nunca originarios de la localidad, y dotados de hecho, aunque no



de derecho, de autoridad ilimitada sobre el pueblo que iban a gobernar.

De esta manera, se restringieron las posibilidades de auto gobierno en el ámbito local, ya que los ayuntamientos se encontraban sujetos a la vigilancia de los jefes políticos, los cuales ampliaban día a día sus atribuciones en detrimento de los ayuntamientos en los ramos de orden y administración, policía, finanzas, obras públicas, hasta reducirlos a simples canales exclusivos entre la población de los distritos y el gobierno del estado. (11)

Debido a esta organización política vertical y centralista, y al paupérrimo nivel de vida que padecía el grueso de la población paulatinamente el germen de la inconformidad se fue intensificando en varios estados de la República, así en Chihuahua desde antes de 1910, los habitantes de Tomochic fueron quienes llevaron más lejos su desaffo al régimen; en 1892 se levantaron en armas en contra de los abusos del gobierno, declarando que sólo estaban obligados a respetar la ley divina. Los opositores mantuvieron durante años sus enfrentamientos con el ejército y su derrota costó a las fuerzas oficiales más de 500 bajas. Problemas similares llegaron a futuro a convertirse en la causa directa de la incorporación de diversos contingentes a las filas revolucionarias. De este modo, la población del antiguo pueblo fronterizo de Cuchillo Pardo se unió a ellos en 1910, buscando la destitución del jefe político que les habían impuesto. En el mismo año, los serranos de Bachiniva se unieron en defensa del alcalde que habían elegido democráticamente y al que el gobierno había sustituido por el usurero de la localidad.

Ahora bien, respecto a este momento histórico no existe bi-

bliografía que indique la forma del desarrollo electoral municipal, tangencialmente se hace alusión a ellas, así al comentar el descon tento que el gobierno del general Díaz producía, López Monjardín señala, que en el estado de Sonora en donde las zonas que dependían de la agricultura, las elecciones municipales eran a menudo agita- das, ya que los ayuntamientos tenían a su cargo la administración de las aguas de la comunidad; siendo el vital líquido de gran impor- tancia, ya que en las regiones donde las tierras carecían de riego eran prácticamente incultivables.

Si en un primer momento de los gobiernos locales surgieron caciques acaparadores de las aguas y que cometían todo tipo de ar- bitrariedades contra la población, al entrar el siglo XX fueron vi- giladas con mayor esmero por los gobernadores y prefectos políticos y, desde entonces, administradas en beneficio de grandes empresas agrícolas norteamericanas que se habían acogido a las políticas de deslinde y habilitación comercial de las tierras. (12)

Cabe señalar, asimismo, lo apuntado por López Monjardín en el sentido de que, en el municipio de Navojoa donde también se ha- bían sufrido problemas semejantes, la gota que derramó el vaso fue la arbitraria adjudicación de solares que realizó el ayuntamiento en el nuevo fundo legal de la población, trasladada en 1907 hacia la parte alta del valle para evitar las inundaciones. El desconten to que generó la distribución de los lotes desencadenó un movimien- to cada vez más ambicioso, que se iba enderezando contra el caci- quismo regional. Su primer triunfo lo alcanzó en las siguientes elecciones municipales, al colocar a Benjamín Hill como síndico en el ayuntamiento, desplazando a la familia que por largo tiempo se

había entronizado en la alcaldía. (13)

Al sur del país la inconformidad en contra del gobierno porfirista también se manifestaba intensamente, en el Istmo de Tehuantepec los zapotecos y los zoques, encabezados por un líder originario de Juchitán, se rebelaron contra el régimen manifestado en la imposición de las autoridades municipales en contra de la voluntad popular. Sin embargo, a pesar de tan noble propósito el movimiento fue aplastado un año más tarde por el jefe político del distrito de Tehuantepec, el coronel Francisco León, quien castigó a muchos de los vencidos con el destierro a Valle Nacional y a las selvas de Quintana Roo, y obligó a los juchitecos, a punta de pistola, a construir el palacio municipal que habrían de ocupar las autoridades. Treinta años después (1911), la incorporación de los juchitecos al movimiento revolucionario quedó sellada por el desconocimiento, por parte del gobierno estatal, del ayuntamiento electo por el pueblo, seguido por la imposición de un nuevo jefe político y por el asesinato de José F. Gómez, líder de los indígenas istmeños.

En Morelos el pueblo se alzó en contra de la imposición centralista y así quedó de manifiesto durante las elecciones locales de 1909, apoyando sobre todo a Patricio Leyva, hijo de un viejo y prestigiado general morelense. (14)

De esta manera y en estos trazos generales tenemos una idea vaga de la forma en que se desarrollaba la praxis política municipal, lo que resulta claro es que la participación política más que un interés cívico era una reacción en contra del sistema porfirista. El marco jurídico electoral embrionario que se presentaba en el

Estado mexicano, escasamente podía modificar la realidad presentada, las acciones revolucionarias eran las que inclinaban el triunfo político hacia un lado u otro.

Lo anterior resulta explicable, ya que las circunstancias sociales, políticas y económicas propiciaban que el sistema no ofreciera cauces adecuados de participación, por lo que los movimientos revolucionarios tenían una plena justificación.

Sin embargo, en la historia nacional aun en los momentos más difíciles han existido hombres que con sus ideas y esfuerzos han logrado propiciar el cambio hacia estadios superiores, rompiendo los anquilosados esquemas existentes e instrumentando nuevos mecanismos que permitan una mayor y mejor participación.

En este sentido, baste recordar a los hermanos Flores Magón gestadores de una nueva concepción social del derecho, acción que continuarían los generales Alvarado y Jara, etcétera: escapa a los propósitos de la presente tesis reseñar cada uno de los diversos episodios que rompieron el esquema institucional porfirista, lo que resulta cierto es que a partir de la proclama del Plan de San Luis se sucedieron un mayor número de brotes revolucionarios, con el ideal de construir un México diferente.

Todos estos anhelos y esperanzas quedaron plasmados al promulgarse la Constitución de 1917, pese a que en ella se suprimieron a los odiados jefes políticos; que quedó establecido el derecho de los pueblos a elegir libremente a sus gobiernos locales a través de las votaciones, y que se eliminó a cualquier autoridad que pudiera interponerse entre los municipales y las estatales; sin embargo, resultan ciertas las frases de Jorge Carpizo, el municipio libre

fue plasmado en nuestra Constitución, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

### 3. Hacia una contienda municipal contemporánea

Dentro de la anterior perspectiva se iniciaba una nueva etapa constitucional, un nuevo rumbo dentro de la historia política del país; cabe señalar que precisamente dentro de este proceso de conformación que delineó lo que hoy es nuestro sistema político, lo fue la creación de un partido político predominante (PNR), apenas transcurrida un poco más de una década de la vigencia de nuestra Constitución.

La formación de dicho instituto político, así como la figura presidencial, ha externado la doctrina constitucional en México, (15) constituyen dos de las piezas más importantes del propio sistema; por consiguiente para comprender el funcionamiento del mismo -en el que obviamente va implícita la operatividad de las elecciones municipales-, resulta necesario esbozar las circunstancias políticas que originaron su creación, así como su trascendencia.

Con acierto el jurista Jorge Madrazo ha señalado, que cuando hubo terminado el movimiento armado que se inició en 1910, la República quedó convertida en un mosaico de generales revolucionarios, líderes obreros y campesinos, caudillos regionales, etcétera; que en forma aislada, desarticulada e independiente, pretendían llevar

a la praxis, dentro de cada una de sus regiones de influencia, la vocación revolucionaria y el ideario social emanado del movimiento. A la par de ellos, los caciques locales, heredados del porfiriato, intentaban conseguir y asegurar sus personalísimos intereses y sus núcleos de dominación. (16)

Así, en estas circunstancias el 25 de octubre de 1916, se constituyó el primer partido político de la nueva época, con visos nacionales, que agrupó algunas fuerzas revolucionarias constitucion<sup>u</sup>nalistas: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Surgía a instancia de Carranza, Obregón y Pablo González. En el mes de agosto del año siguiente, Venustiano Carranza, viendo que Obregón había controlado al PLC, auspicia, a través de Manuel Aguirre Berlanga (su secretario de estado) la formación de otro partido político nacional; el Partido Nacional Cooperativista, cuyo primer presidente fue el general Jacinto B. Treviño.

Cabe señalar, que en estos momentos el sesgo característico de nuestro sistema político fue la proliferación de gran cantidad de partidos regionales, aunque por lo general carecían de estatutos, programa y, en algunos casos, hasta de principios. En verdad resulta prolífica la lista que de estos entes (que en mucho se alejan a la concepción del partido político moderno) señala Moreno Díaz. (17) Baste recordar al Partido Socialista del Sureste cuyo campo de acción básicamente se circunscribió a Yucatán, el Partido Socialista Fronterizo en Tamaulipas, el Partido Socialista Agrario en Campeche, el Partido del Trabajo en Michoacán, el Partido Liberal Constitucionalista en Jalisco, etcétera.

El hecho que rompería dicha proliferación "partidista", así

como el funcionamiento mismo del sistema sería la creación de un partido oficial, que ante la crisis presentada por la muerte de Obregón, obligó a idear nuevas vías de contienda política.

Al respecto dice Lajous que un acontecimiento circunstancial como lo fue la muerte de Alvaro Obregón propició que saliesen a la luz, con toda crudeza, viejos problemas cuyo afrontamiento, hasta ese momento, no habían sido indispensables para el grupo en el poder. "Nos referimos a hechos tan graves como la fragmentación del poder político y la falta de legitimación del poder gubernamental". (18)

Es por ello, que la crisis se originó por el vacío de poder que representó la ausencia del caudillo para un sistema político organizado en torno al poder personal. La gravedad de la crisis obligó a la élite "revolucionaria" a ensayar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder. El carisma personal fue sustituido por el proceso institucional.

En este proceso de metamorfosis política jugó un papel de vital importancia la creación de un partido político hegemónico, en este sentido Jorge Madrazo ha dicho, que el establecimiento del PNR, desde luego, tenía una variedad de objetivos y finalidades. Pero, para los fines de este trabajo interesa, precisamente, el de haber servido como instrumento aglutinador, sintetizador de las distintas fuerzas, grupos, caciques, partidos, caudillos regionales emanados de la revolución.

"El PNR fue un partido de partidos regionales, de caudillos y políticos regionales". (19)

Esta conformación le garantizaría el triunfo en cualquier elección venidera, ya que tuvo la virtud de aglutinar en su seno a

la mayoría de los factores reales de poder, capaces de vencer a cualquier "fuerza" opositora que se les presentase. Fueron en total mil ochocientas agrupaciones políticas con diversas denominaciones, principalmente la de partidos políticos, las que conformaban al PNR. Todas estas agrupaciones locales y regionales habían sido atraídas al seno del PNR bajo la promesa del respeto a la autonomía de cada una de dichas agrupaciones. Sin embargo, pronto entraría esta promesa en contradicción con el principio de disciplina partidista:

El concepto que el CEN del PNR va a manejar cuando utiliza el término disciplina implica, en lo fundamental, la necesidad de que los partidos políticos locales acepten la guía del centro. Es el origen de una centralización, de una coordinación de políticas regionales indispensables a cualquier Estado moderno. (20)

Desde luego que hubo opositores a la fundación del PNR; algunos caudillos locales que no aceptaron la invitación del partido y los dos partidos políticos nacionales todavía existentes: el Partido Laborista Mexicano y el Partido Nacional Agrarista. La inmensa mayoría de los partidos políticos locales y regionales de carácter caudillesco pertenecerían en adelante a un sólo y gran partido político nacional. Unos cuantos partidos locales siguieron existiendo.

Así señala Lajous, el PNR se convirtió en el pulpo político que, en el curso de unos meses, logró extender sus tentáculos por todos los municipios del país. La campaña presidencial de Ortiz Rubio fue la ocasión para lograrlo, puesto que fue la primera contienda electoral en la que participó el nuevo partido político. Tal campaña resultó, por consiguiente, muy interesante, pues en ella se



puso en práctica realmente la decisión tomada el 3 de marzo de 1929, cuando se creó el PNR. La coordinación de las maquinarias electorales produjo una organización que aún hoy en día no ha sido superada. Ello fue particularmente evidente en virtud de las posibilidades personales y políticas de Pascual Ortiz Rubio, porque no cabe duda que la falta de prestigio del candidato obligó al PNR a demostrar su capacidad de organización en circunstancias adversas. (21)

Esta fue una campaña extensa en la que el candidato visitó más de doscientos poblados distintos. Pero lo verdaderamente sorprendente fue su organización, ya que, en cada lugar por donde los miembros de la gira electoral pasaron, encontraron pueblos engalanados para la ocasión y multitudes dispuestas a aplaudir y vitorear al candidato presidencial del PNR. Esta organización, de la que habrían de sentirse tan satisfechos los jefes del partido, fue en sí misma testimonio de la cooperación de los líderes regionales. Es interesante señalar que los grupos integrantes del PNR no sólo prepararon el ambiente de la gira, sino que también sufragaron los gastos de ésta. El presidente del comité ejecutivo nacional del PNR Manuel Pérez Treviño, declaró en agosto de 1929: "El C. Ortiz Rubio ha podido recorrer 14 estados sin más gastos que los personales y los del órgano periodístico del PNR..." (22) La ausencia de erogaciones de la gira electoral, o cuando menos la moderación en ellas, constituyó una prueba de la relación del PNR con los gobiernos locales. Pero esta serie de casos no se detuvo aquí. Ciertos gastos existieron, y la forma de pagarlos hizo verdaderamente evidente la relación del PNR con el gobierno. Emilio Portes Gil, entonces presidente de la República, impuso al salario de los empleados guber-

namentales una deducción equivalente a siete días de trabajo al año con objeto de sufragar los gastos del partido.

En nuestros días esta forma de proselitismo político parece aún manifestarse, aunque con variantes, es decir el gobierno no es el que directamente subvenciona las actividades del partido, sino que éstas se realizan a través del apoyo decidido y "voluntario" que los agremiados de los sectores del mismo le ofrecen, lo anterior se desprende de la siguiente nota periodística:

La democracia cuesta (sic). Se calcula que el costo del acto de apoyo por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a la precandidatura presidencial priísta de Carlos Salinas de Gortari, fue de más de mil 500 millones de pesos. Esta reunión magisterial, en el estadio Cuauhtémoc de la localidad, lleno hasta el tope -poco más de 45 mil asistentes-, duró poco más de una hora.

Para poder realizar este evento, se transportaron 45 mil maestros, procedentes de todo el país a bordo de alrededor de mil 300 autobuses -de línea, escolares y de empresas particulares-, así como de combis, minibuses y automóviles.

El viaje, en algunos casos, duró hasta cuatro días, dependiendo de la lejanía del traslado y el alquiler diario de un autobús, por ejemplo, cuesta aproximadamente 800 mil pesos.

La cifra de mil 500 millones de pesos se estimó sin tomar en cuenta gastos de hospedaje, comida y otros, como el pago de la avioneta que sobrevoló durante toda la hora el estadio Cuauhtémoc, primero lanzando papel picado -sobre el zócalo poblano- y después aireando una banderola con el nombre de Carlos Salinas de Gortari; tampoco tomó en cuenta el costo del papel picado y del templete frente al zócalo, en el que se acomodaron alrededor de mil 500 personas. La estructura del templete era de acero y con tabloneras de tres pulgadas, fuerte. Habría que considerar el costo de las mantas colocadas por miles en los postes de la energía eléctrica y de las pancartas, así como la instalación de casi 40 gigantescas bocinas para el sonido en el estadio, alrededor del campo de juego y una batería de 36 bocinas suspendidas sobre el campo de juego a base de hilos de acero.

Fue sorprendente la organización del SNTE en este acto. Contaron con la presentación de los niños escolares de

Puebla, expertos en la realización de figuras a base de cartones de colores, simulando fotografías de Miguel de la Madrid, de Carlos Salinas de Gortari, de Carlos Jonguitud Barrios y de Antonio Jaimes Aguilar, parte de los lemas que durante la hora que duró el acto estuvieron formando rítmicamente cada cuatro o cinco minutos.

Se sintió, pese a todo, la fuerza del SNTE, tanto en número de afiliados -el propio Jaimes Aguilar dijo que eran más de un millón de maestros-, como en el poderío económico. No se escatimaron gastos. Muchos de los presentes, incluso, estrenaron uniformes. La maquinaria política del magisterio nacional estuvo presente. (23)

Independientemente a estas formas de práctica política la maquinaria a todas luces invencible del PNR, don José Vasconcelos se propuso la quijotesca tarea de despertar la conciencia política del pueblo y vencer en las elecciones presidenciales de 1929. Así, la lucha de Vasconcelos contra el PNR fue la lucha de un idealista contra la realidad. La desigualdad de los contrincantes en términos de organización, de capacidad de manipulación y de fuerza para imponer sus decisiones políticas nos dan un indicio de lo políticamente absurdo del esfuerzo vasconcelista.

Empero, el estudio de la campaña vasconcelista resulta atractivo por varias razones. La primera es que representa el último esfuerzo de tipo "maderista" por alcanzar el poder, es decir, el último esfuerzo que hubo en el país movido por la fe en el libre juego democrático. Pero más interesante que este aspecto, que podríamos llamar romántico, es que la campaña vasconcelista puso de manifiesto que ya existía en México un partido único y una nueva forma de quehacer político.

En virtud de no ser mi propósito, explicitar esta primera contienda electoral, sino poner de relieve los visos novedosos del proceso electoral que se presentaba con el PNR diré, que la falta de

profesionalismo político de los grupos que apoyaron esta candidatura resultó evidente. Para superar esta deficiencia, Vasconcelos propuso la formación de un nuevo partido político, el Partido Nacional del Trabajo. Dicho intento fue sin embargo tardío, pues no surgió sino hasta marzo de 1929, es decir, a unos meses de las elecciones presidenciales. Además, la pugna y las rivalidades entre el Comité ProVasconcelos y el Frente Nacional Renovador hicieron imposible tal moción de orden. Vasconcelos tuvo que reconocerlo y aceptó formalizar su candidatura a través del Partido Nacional Antirreleccionista (PNA), único de naturaleza liberal que tenía, aunque fuese sólo formalmente, alcances nacionales.

El 17 de noviembre de 1929 tuvieron lugar las elecciones, y el 28 de ese mismo mes, el Congreso de la Unión declaró a Pascual Ortiz Rubio presidente electo de la República Mexicana. Los resultados oficiales de la votación fueron los siguientes: Ortiz Rubio 1'948,848 y Vasconcelos 110,979 votos.

Es imposible conocer la verdad sobre esa elección, pero es evidente que las cifras oficiales son falsas. Vasconcelos contaba con un apoyo mucho más numeroso. Sin embargo, en términos de poder, no tuvo ni el carácter ni la fuerza para hacerse respetar; al conocer el resultado oficial de la elección viajó a Estados Unidos, y desde allí publicó el Plan de Guaymas.

Cuatro años después de su creación -afirma Madrazo-, los estatutos del PNR fueron modificados drásticamente. Los partidos políticos regionales habían ya cumplido con su misión formal de estructura provisional de la organización. Una vez que el Partido Nacional aprovechó toda su sustancia, decidió deshacerse del gabazo. (24)

A este respecto, dice don Pablo González Casanova:

Las virtudes del PNR fueron obvias; para mejorarlas, en 1932 el partido realizó una convención a la que ya no citó a los partidos miembros. En 1933 hizo una reforma a los Estatutos. Los pequeños partidos regionales fueron liquidados, y el PNR se integró como partido nacional sin partidos; más centralizado y apto para regular desde el poder ejecutivo los movimientos políticos y electorales. (25)

En la propia exposición de motivos del proyecto de reformas a los estatutos del PNR, del 4 de diciembre de 1933, se establece que la célula del partido debía ser el individuo y no el club, partido u organización política.

Con esto, los partidos políticos locales y regionales prácticamente desaparecieron; algunos siguieron oponiéndose al PNR por un tiempo; pero su misma marginación del partido los debilitó de tal modo que pronto se extinguieron. Después de 1929 se tienen vagas noticias de los siguientes partidos locales: Comunista de Yuca tán, Revolucionario del estado de Puebla, Estudiantil Revolucionario Guanajuatense, Obrero de Acapulco, Socialista de Tlaxcala, etcétera.

Por su parte, el partido del Estado en 1938 cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM); "se modificó con los nuevos estatutos de afiliación directa y se regresó a la estructuración indirecta, pero ya no a través de los partidos regionales, sino de sectores organizados, siendo los primeros la CTM y la CNC. En 1946 nació el PRI como legítimo heredero del PNR y del PRM; previamente se había expedido una nueva ley electoral (31 de diciembre de 1945) que había de servir como base jurídica para la

reorganización del partido del Estado." (26)

En este devenir partidista, dentro del PRI se ha operado un proceso de centralización, por el cual la inmensa mayoría de los poderes se ha concentrado en el Comité Ejecutivo Nacional, y dentro de este órgano particularmente en su presidente; quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la República.

Todo lo anterior ha propiciado que la situación de que el federalismo mexicano funcione en un contexto dominado por un sistema de partido del Estado, sea ampliamente hegemónico y en el cual todas las decisiones trascendentes se tomen en el centro y particularmente por una persona, introduce importantes factores centralizados que inhiben el cabal desarrollo de la autonomía de las entidades federativas y que por lo tanto atrofian el funcionamiento del Estado federal. Es verdad por todos conocida, que es el presidente de la República quien decide sobre los nombres de los candidatos del partido para ocupar los cargos de gobernador y presidentes municipales, obviamente de los municipios más importantes.

Es por ello que resulta comprensible que en los últimos cuarenta años de nuestra era -la era del PRI- el partido oficial ha retenido en todo momento no menos del 97% de los municipios mexicanos. (27)

Hoy en día las fuerzas opositoras resultan fragmentarias e inconsistentes, la participación partidista en la historia de la lucha electoral municipal ha sido bastante desigual. Por un lado, el PRI es el único partido nacional que a lo largo de las elecciones ha presentado candidatos en la totalidad de los municipios a disputar en cada una de las entidades federativas que conforman el

pais.

Los partidos de oposición, por el contrario, sólo en determinado número de municipios presentan candidatos. Lo anterior puede constatarse en las recientes elecciones del Estado de México (8 de noviembre de 1987), en donde de los 121 ayuntamientos el Revolucionario Institucional fue el único partido que registró candidatos a alcaldes en todos los municipios: le siguieron el Partido Mexicano Socialista con 61, los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana y Socialista de los Trabajadores con 50, el Popular Socialista con 46; Acción Nacional con 42; el Revolucionario de los Trabajadores con 36 y el Demócrata Mexicano con 33. (28)

En un intento por abatir esta desigualitaria participación partidista Madrazo Cuéllar ha señalado que

No es sólo conveniente, sino necesario, que en las elecciones locales y municipales participen, junto con los partidos políticos nacionales, partidos políticos locales o regionales que, ante la posibilidad de contar con un mayor arraigo en la localidad, por tener una mejor posibilidad para comprender los problemas del estado y del municipio, y tener en todos sentidos una más estrecha vinculación con los electores, están dotados de armas importantes para presentarse en una contienda electoral en la que no sean derrotados de antemano; en donde el partido predominante y los demás partidos nacionales (cuyas escasas victorias se obtienen precisamente en este nivel), tengan la necesidad de emplear todos sus recursos para auténticamente ganar la elección. Esto podrá lograrse en la medida en que realmente existan mecanismos democráticos que garanticen la imparcialidad de las elecciones. (29)

Sin embargo a pesar de tales propósitos -agrega-

La realidad es definitivamente desconsoladora: después de revisar detalladamente los periódicos oficiales de las 31 entidades federativas en el periodo 1978-1982, toda vez

que de acuerdo con la legislación electoral los registros de los partidos y asociaciones políticas locales deben publicarse en el periódico oficial correspondiente, se encontró que: Sólo existían dos partidos políticos locales registrados en toda la República: El Partido del Pueblo Mexicano y el Partido Revolucionario de los Trabajadores. A estos dos partidos se les otorgó registro condicionado en el estado de Baja California Sur. Estos dos partidos se han presentado también como partidos políticos nacionales. El PPM no ha podido conseguir su registro y el PRT lo obtuvo condicionado en 1981. En virtud de tener registro condicionado no estaba facultado para participar en elecciones locales, razón por la cual fue perfectamente legítimo su registro como partido político local.

En 1979 solicitó su registro como partido político local, ante la Comisión Electoral del estado de Colima el Partido Independiente Constitucionalista de Colima. El registro le fue negado por no haber demostrado contar con sus 2,000 afiliados.

En todo caso la ausencia en el registro de partidos políticos locales no indica que en los estados de la federación no exista disidencia política, pues es un hecho palpable que la hay. De esta manera las causas de esta situación podrían ser:

- a) Que toda la disidencia local haya sido capturada por los partidos políticos nacionales de la oposición.
- b) Que los grupos políticos de las entidades federativas no deseen registrarse como partidos políticos por temor de ser controlados y mediatizados, prefiriendo actuar clandestinamente como grupo de presión.
- c) Que los grupos políticos de las entidades federativas a pesar de desear obtener su registro como partidos políticos no reúnan los requisitos que la legislación establece para tal objeto, etcétera. (30)

Las ideas de Jorge Madrazo aún siguen vigentes, de la revisión actual en torno al registro y participación de partidos locales nada trascendente ha ocurrido, lo cual obliga a meditar si en realidad interesa romper el anquilosado sistema político federal, es necesario revalorar el esquema de integración y participación partidista en las elecciones municipales.

Dentro de esta escasa participación política regional, Oaxaca últimamente se ha caracterizado por la existencia de un amplio, diverso, pero también disperso movimiento popular especialmente a par-



tir del surgimiento de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca (COCEO) y la del Istmo (COCEI), en 1972 y 1974 respectivamente. A lo largo de la década han ido surgiendo otras organizaciones populares, algunas de las cuales aún se mantienen entre las que podemos mencionar por orden de aparición: El Frente Campesino Independiente de Tuxtepec (1976); Movimiento Democrático Universitario (1977); Federación de Obreros Agrícolas y Campesinos de Oaxaca (1976); la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra Juárez (1980); Movimiento Magisterial de la Sección XXII del SNTE (1980); Movimiento de Unificación y Lucha Trique (1980); Asamblea de Autoridades Zapotecas de la Sierra (1981), (31) que en coalición con partidos de oposición han causado algunos problemas al partido en el poder, sin que aún estos movimientos constituyan verdaderos problemas al sistema. La prensa nacional ha difundido en fecha reciente la existencia de la agrupación denominada "Antorcha Campesina", sin que vaya a implicar cambios sustanciales en los procesos electorales municipales, puesto que su principal finalidad es obtener su reconocimiento legal por parte del gobierno e incorporarse al PRI (La Jornada, 15 de junio de 1988).

#### 4. Los primeros triunfos de la oposición en México

De esta manera la historia del triunfo de fuerzas, organizaciones o partidos políticos opositores al partido gubernamental en el terreno de la lucha electoral municipal es más bien mínima, pero obliga a la reflexión, pues si queremos verdaderamente elevar la

contienda electoral es necesario corregir el funcionamiento del pluripartidismo mexicano.

Esto en gran medida puede conseguirse con los novedosos mecanismos que al respecto señala el Código Federal Electoral, los cuales pueden ser aprovechados en las legislaciones electorales de nuestras entidades federativas.

A lo largo de las décadas, afirma Arreola Ayala (32) se ha visto que para que el Estado mexicano reconozca un municipio opositor liderado por un partido contrario al PRI, es porque la movilización social es notablemente firme y porque la vigilancia que se hace de los comicios por parte de la ciudadanía inconforme es todo un ejemplo de lucha. Casos como el de San Luis Potosí en 1958 y 1982, Mérida en 1967, Monclova en 1979 y 1982, San Julián en 1979 y 1982, Juchitán en 1981 y Durango y Chihuahua en 1983 dan muestra de ello.

En efecto, fue en 1958 cuando por primera vez se aceptó que un municipio quedara en poder de la oposición. Esta primera derrota reconocida por el PRI aconteció en el ayuntamiento de la capital de San Luis Potosí, que lleva igual nombre. Las elecciones municipales potosinas coincidían con el fin de la campaña del entonces candidato presidencial Adolfo López Mateos. Salvador Nava Martínez era el candidato al municipio de San Luis Potosí por un frente denominado Unión Cívica, que aglutinaba desde profesionales e intelectuales vinculados de alguna manera con el PRI, hasta "trabajadores de la fábrica España Industrial, la cooperativa de fibras duras Atlas, la minera Asarco, burócratas, amas de casa, campesinos... pero (donde) los grupos urbanos se aglutinan más homogénea". (33) Este fren-

te popular tenfa como propósito desterrar el caciquismo encabezado por Gonzalo N. Santos, quien ya tenfa veinte años de controlar el estado potosino con fines particulares.

Sobre el particular nos dice Martínez Assad (34) que dueño de las tierras y de hombres Santos había tenido ya una participación política importante en la capital de la República. Cuando representaba al pueblo potosino en el Congreso de la Unión fue señalado por los vasconcelistas como el instigador del asesinato del estudiante Germán del Campo. Luego fue gobernador constitucional del 26 de septiembre de 1943 al 25 de septiembre de 1949. Más adelante impuso, mediante un "minimaximato", a varios gobernadores locales. Los potosinos nunca le perdonaron sus agravios; los campesinos nunca aceptaron esa nueva forma de dominación cuyo móvil era la acumulación capitalista, encubierta por el mismo trato paternalista que caracterizó al cacicazgo tradicional ya sin posibilidad de sobrevivencia al modernizarse la sociedad. La burguesía local, heredera de una tradición de "alcurnia" hacendaria, nunca consideró a Santos uno de sus miembros y las clases medias con asiento urbano fueron aislados políticamente y esperaron acumulando resentimientos.

Estas circunstancias, aunada a la campaña de Nava Martínez que continuó con la dosis de violencia que debe pagar todo proceso de cambio, por mínimo que sea. Así al celebrarse el desfile del 20 de noviembre, la fiesta cívica terminó en un zafarrancho. Los participantes convirtieron la fecha en una manifestación de repudio a la influencia de Santos en el gobierno local. El gobernador Manuel Álvarez, lejos de intentar poner fin a los problemas, salió a la ciudad de México desde donde pidió licencia al Congreso para ausen-

tarse. En realidad estaban desaparecidos los poderes en San Luis. El diputado y periodista Francisco Martínez de la Vega fue nombrado gobernador provisional primero y luego interino.

El primero de diciembre de 1958, el licenciado López Mateos tomó posesión como presidente de la República. El domingo 7 debían ser las elecciones municipales en la capital de San Luis Potosí. El doctor Nava Martínez obtuvo 22,010 votos y el licenciado Gutiérrez Castellanos 11,320, según el anuncio hecho por la Junta Computadora, pero no fue sino hasta el día 23 del mismo mes cuando el Congreso estatal falló en favor del primero. El último día de diciembre de 1958 Nava asumió la presidencia municipal. El caso revistió gran importancia, era el primer Ayuntamiento que formalmente lograba salir de la órbita del sistema partidario constreñido a la dicotomía PRI-PAN. (35)

Veinticuatro años después, en 1982 el prífsmo se topó por segunda ocasión con el triunfo en el mismo municipio de una coalición urbana y multiclasiista (Frente Cívico) encabezada de nuevo por el doctor Salvador Nava Martínez. La opción conservadora de Nava Martínez es en la historia de las elecciones municipales la única que ha logrado repetir un triunfo después de varios años.

Nueve años después del primer triunfo navista, dos municipios -capitales-, volvieron a caer en poder de la oposición: en 1967 Hermosillo, Sonora, y Mérida, Yucatán, fueron conquistados por el Partido Acción Nacional. En ese entonces el Estado mexicano llegaba al agotamiento en su proyecto global de desarrollo y empezaba con gran fuerza el carácter opositor de diversos movimientos sociales, en especial en el nivel municipal; la represión y la matanza estudiantil

de 1968 revelaron en toda su magnitud la decisión del gobierno de combatir cualquier fuerza opositora apenas adquiriera un matiz de desaffo.

La llegada de Alfonso Martínez Domínguez al PRI coincidió con la anulación de la elección municipal ganada en Tijuana en 1968 por el candidato del PAN, lo que significó un mayor endurecimiento de la línea oficial.

En 1969 el PRI recuperó el municipio de Mérida, "se valió de la provocación, de la crisis, de la corrupción de panistas y de supuestas falsificaciones de votos. También en ese año, mediante trucos de alquimia, no se reconoció el triunfo del PAN en el municipio de Garza García, Nuevo León". (36)

Hay claros indicios para pensar que el grupo gobernante actual es reactivo a las movilizaciones populares. Más bien parece que sólo tolerará la agitación social el tiempo necesario para mediatizar las reivindicaciones populares, fortalecer su posición y mantener la paz social cuando trata de llevar adelante una orientación política reformista. Conscientes de esta situación, indudablemente el propio sistema ha auspiciado cambios sustanciales que permitan ir corrigiendo las diversas fallas señaladas, ejemplo de ello lo representó el espacio político creado a todo partido político nacional registrado para que con ese sólo hecho pudiese participar en las elecciones municipales, así como la instrumentación del principio de representación proporcional primero restringido a aquellos municipios que contaran con trescientos mil o más habitantes, para posteriormente aplicarse en todos los municipios.

Por otro lado, los avances en materia partidista que con el

nuevo Código Federal Electoral se presentan, resultan medidas incuestionables por adecuar una vez mas las formas y prácticas electorales a las circunstancias políticas que vive el país.

##### 5. Geografía electoral

Resulta conveniente ofrecer el comportamiento que la oposición, a pesar del esquema partidista presentado, ha venido mostrando, así como los principales puntos de la República en donde han obtenido mayores triunfos.

Sin lugar a dudas, la crisis en la que estamos inmersos desde hace ya varios años y el descontento popular lo han sabido capitalizar los partidos de la derecha. El PAN por su larga experiencia en este terreno, el PDM porque ha sacado jugo de las raíces del movimiento sinarquista, sobre todo en los estados del centro del país. Hay ebullición electoral, pero no toda es popular, ni toda la popular es de izquierda. Partidos y analistas se empiezan a alarmar por el empuje creciente que está mostrando la derecha en el terreno electoral. La izquierda se plantea el problema de resolver correctamente las contradicciones electorales y hay practicismo inmediatistas que la llevan a establecer alianzas poco confiables. En las evaluaciones de los partidos de izquierda se percibe preocupación por la baja votación obtenida aun en centros obreros donde han participado en sus luchas.

En efecto, el PAN es el partido que mayor número de posiciones municipales actualmente tiene (hasta junio de 1988), distribuidos de la siguiente manera, Baja California (Ensenada), Coahuila

(Monclova), Chihuahua (Casas Grandes), Guanajuato (San Francisco del Rincón), Jalisco (Tetatiche), México (Chiconcuac), Michoacán (Zamora, Jacona), Oaxaca (Magdalena Ocotlán, San Miguel Ahuehuetitlán, Santa Catarina Juquila, San Pablo Huixtepec, Asunción Ocotlán), Puebla (San Martín Texmelucan, Coyomeapan, Yehualtepec), Tlaxcala (Cuaxomulco), Veracruz (Rafael Delgado). (37)

Por lo que toca al PDM, ya con registro oficial triunfó en San Julián, Jalisco en 1979, mismo municipio que conquistó por segunda ocasión consecutiva en 1982, año en el que tuvo un gran avance, ya que triunfó en 5 municipios (Guanajuato, la capital; Lagos de Moreno y Pihuamo en Jalisco; Santa Ana Chiautempan en Tlaxcala, y junto con el PAN conquistó la ciudad capital de San Luis).

En la actualidad tiene en su poder cuatro municipios en los siguientes estados: Guanajuato (Comonfort), Jalisco (Encarnación de Díaz), Michoacán (Indarapeo), Tlaxcala (Chiautempan). (38)

Finalmente, existen tres municipios con el registro del PARM en Hidalgo (Tlahuelilpan), Guerrero (Cuauhtepec), Tamaulipas (Reynosa). En total, la llamada derecha mexicana tiene triunfos en 25 municipios de diferentes estados del país: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, o sea, el norte y centro del país básicamente.

Hasta ahora, tanto el PAN como el PDM, en el nivel municipal, son los únicos partidos que han sabido aglutinar tras su proyecto conservador la inconformidad social producida por la crisis económica que impera en México. Su confirmación le da su avance en el terreno electoral municipal, no debemos olvidar que en los últimos

dos años parece ser que el PAN y el PDM van encontrando formas de entendimiento; en Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato y México se presentaron en las elecciones municipales como una coalición, borrando las diferencias que decían los separaban y que representaban, por un lado, los principios de la derecha clásica, tradicional y parlamentaria y, por otro, una tradición sinarquista, cristera y de notoria tendencia hacia las soluciones de fuerza.

Si era evidente en elecciones federales que el PAN parecía proyectarse como el verdadero representante de los intereses de la burguesía mexicana y que a su vez contaba con el apoyo de la clase media urbana, afectada por la crisis económica y temerosa de perder cada día más sus escasos privilegios, en el terreno de la elección municipal los triunfos del PAN y PDM en estados como Oaxaca y Chihuahua -donde existen serios problemas de marginalismo- indican que estos partidos, y principalmente el PAN, empieza a penetrar en estratos sociales que presumiblemente eran objetivos del PRI y de los partidos de izquierda; parece que algunos grupos campesinos y sectores populares encuentran en el proyecto conservador panista un verdadero aliado. Tomar en serio los triunfos municipales panistas y pedemistas es una de las primeras cosas que debe hacer la izquierda mexicana; "es necesario dejar de vociferar contra el imperialismo y la reacción en general, para analizar con cuidado el multivariado universo político de la derecha", (39) decía hace poco un destacado militante del PSUM, sobre todo si sabemos que ese partido ha venido a menos en cuanto a triunfos municipales se refiere.

Por lo que respecta a la izquierda -a nivel municipal- hasta 1967, la segunda fuerza política era el PPS, con grupos importantes



entre los ejidatarios del estado de Sonora, pertenecientes a la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM); sus líderes más vigorosos fueron Jacindo López, Vicente Padilla y Francisco Figueroa Mendoza, formados en la CTM de Vicente Lombardo Tolezano, así como Ramón Danzos Palomino, luego entregado a tareas de movilización nacional dentro del Partido Comunista. En 1972 logró la alcaldía más significativa, la de Tepic, Nayarit, centro regional que hasta 1976 era fuerte bastión del PPS, cuando una fracción de ese partido se fue de él por pugnas internas. Posteriormente, en 1979, el PPS conquistó 2 municipios en Veracruz (Lardizabal y Rafael Lucía); en 1980, Gómez Farfás en Chihuahua; en 1982 Chicoasén y Sataja en Chiapas y últimamente le fue reconocido Coronado en Chihuahua. (40)

En la actualidad tiene cinco municipios repartidos en tres estados que son Chihuahua (Gómez Farfás), Puebla (Mazapiltepec de Juárez), Veracruz (Filomeno Mata, Texistepec, Las Vigas de Ramírez).

En general la tendencia del PSUM, ahora PMS, en el ámbito electoral es hacia abajo y preocupa mucho a su dirigencia que en estados industriales de primera importancia como Nuevo León, México, Jalisco su presencia municipal sea nula.

En 1980, el entonces Partido Comunista Mexicano (PCM) ganó 6 alcaldías (Alcozauca, Guerrero; Tlacolulitla, Magdalena Ocotlán, Teotongo y Juchitán en Oaxaca, y San Andrés Cholula en Puebla); tuvieron que pasar más de dos años para que el PCM, entonces ya convertido en PSUM, lograra otro triunfo, éste en Panotla, Tlaxcala, y en julio de 1983, Ignacio Zaragoza en Chihuahua.

El municipio más importante conquistado por el PCM en alian-

za con la coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo (COCEI) fue Juchitán en Oaxaca. La organización y movilización juchitecas estuvieron más vinculadas a la COCEI, una agrupación popular que lucha desde hace una década en los frentes ejidal y municipal contra el caciquismo imperante en la región.

Actualmente sólo conserva dos municipios bajo el registro del PSUM, en Guerrero (Alcozauca) y en Zacatecas (Cuauhtémoc), mientras que bajo las siglas del PMS alcanza cuatro, en México (Temamatla, Tenango del Aire), Michoacán (Santa Anaya), Puebla (San José Miahuatlán).

En el terreno de la elección municipal el PST hoy frente Cardenista de Reconstrucción Nacional había cobrado mayor fuerza en la actualidad aún con ese registro posee cinco municipios: en Guanajuato (Villagrán), Jalisco (Tizapán el Alto), Michoacán (Senguio), Oaxaca (Santa María Yavesia), Veracruz (Coacoatzintla).

Finalmente destaca la nula participación del PRT con sólo un municipio en Puebla (Jolalpan). (41)

Como podemos observar el terreno ganado por la oposición sea esta de derecha o de izquierda, a nivel municipal es muy bajo, de los 2378 municipios en el país, sólo 41 de ellos están en poder de los primeros, en otra perspectiva sólo el 1.7% de la totalidad municipal se encuentra representada la oposición, lo cual obliga a reconsiderar el esquema político de participación, así como una mayor y mejores vías en la contienda electoral.

## 6. La verdadera lucha en las elecciones municipales

Bajo este esquema partidista resulta comprensible, lo decisivo que representa ganar la nominación del PRI a la presidencia municipal; en efecto, la mayoría de los estudios destaca que el periodo políticamente más determinante es el que precede a la designación "desde arriba" del que será el candidato del PRI a la presidencia municipal. Se crean las comisiones, se reúne el dinero, se mueven las relaciones externas. Quien cuente con apoyo "de mayor peso" ganará, independientemente de la base social. Se ha llegado a afirmar que las elecciones se llevan a cabo "como simple medio de legitimación".

Esto influye decisivamente en el ánimo de los gobernantes, que se sienten más comprometidos con quien los puso que con el pueblo. El cinismo en estos casos llega a tal grado que ante la denuncia o protesta de grupos representativos se exige disciplina y se les educa, quien manda es el centro, la elección no es cuestión de mayorías sino de política. (42)

Lo anterior a pesar del ambiente aparentemente "democrático" que rodea el registro de precandidatos, en lo particular algunos diarios han señalado:

En un ambiente de fiesta, que se inició desde las ocho de la mañana, se abrió el registro de precandidatos para la renovación de ayuntamientos en los 84 municipios de Hidalgo. Grupos de priístas procedentes de todo el estado comenzaron a arribar a las oficinas del comité directivo estatal del PRI desde muy temprana hora en que se dió a conocer, mediante la prensa local, la convocatoria del tricolor para el registro de aspirantes a alcaldes que en esta ocasión habrá de obtener su candidato mediante el novedoso sistema

de consulta a la base priísta.

Este sistema de selección de candidatos ha permitido al partido iniciar el proceso interno en un clima de absoluta tranquilidad en virtud de que todos los grupos u organizaciones que deseen inscribir a sus candidatos lo están haciendo con entera libertad y será el pueblo quien decida a cuál de los aspirantes le dará su apoyo para que represente los colores del PRI en la próxima contienda electoral.

En esta ocasión todos los aspirantes a presidentes municipales estarán en la posibilidad de registrarse, por lo tanto su único compromiso es el de inscribirse y contar con la simpatía y apoyo de los habitantes de su respectivo municipio.

Previamente a este proceso de selección interna el PRI estatal estableció en todo el estado de Hidalgo los comités de base, mismos que fueron electos en forma democrática, de la misma forma en que se está realizando la selección de candidatos.

Con este proceso y la limpieza de sus acciones, los priístas hidalguenses no deben sentirse engañados, pues la única oportunidad de llegar a la alcaldía será su labor de convencimiento, el arraigo en la comunidad. Este proceso abierto y democrático está logrando que por primera vez simpatizantes de los precandidatos asistan a la oficina del PRI estatal para manifestar su apoyo y solidaridad.(43)

Por regla general, si aparece algún conflicto en torno a la nominación, éste queda y se resuelve en el seno de la élite política local; no obstante tiene que intervenir el gobernador, aunque en la praxis se niegue: "Como militante priísta he tenido y tendré siempre respeto y disciplina a las decisiones de mi partido, y por este mismo respeto no hemos hecho recomendaciones personales en favor de alguno de los que aspiran a gobernar en los 84 municipios de la entidad", (44) señaló el gobernador Adolfo Lugo Verduzco al ser cuestionado por la prensa local y los corresponsales de los diarios nacionales en el sentido de que si había dado recomendaciones al PRI para favorecer a algún precandidato.

El cacicazgo (45) se impone en las regiones más atrasadas, donde la falta de seguridad económica de las mayorías y la represión

a través de guardias blancas y el ejército mantiene el poder absoluto del partido oficial. (46) Pero el caciquismo ha entrado en crisis y ha surgido una nueva clase empresarial regional que requiere de nuevas formas de gobierno. (47) Por un lado, las élites políticas locales y regionales han llegado a un entendimiento con los representantes del Estado: se les concede el dominio si mantienen la estabilidad política. (48) Pero, por otro lado, las con tradiciones que implica el desarrollo del capitalismo lleva implicito el que los nuevos grupos se conecten, con el centro del poder regional (diputados y gobernador), y así presionen por su injerencia en la política local. Se instituye la competencia entre lo que algunos llaman la oligarquía moderna en contra de la oligarquía tradicional (49) o la élite política contra la oligarquía. (50)

En todo caso, la actividad política más importante "no se desarrolla en el ámbito público" (51) es decir, durante la jornada electoral en sí. Los estudios políticos se explayan en las peripecias de estos grupos para allegarse el apoyo externo decisivo, y demuestran a través de las listas de los precandidatos que el poder queda en un grupo muy reducido.

Con acierto señala Jorge Alonso, (52) que ha habido casos excepcionales en que los campesinos han aprendido de las acciones de los caciques y han revertido el proceso de nominación a su favor. Así sucedió en un municipio de Guanajuato. Un grupo de campesinos, cansados de la imposición caciquil y asesorados por un maestro, estudiaron los mecanismos de nominación y se prepararon para ganar la presidencia municipal. Se dieron cuenta de que primero había que conseguir el apoyo del comité regional campesino, para impedir

que los acaparadores de semilla de la cabecera impusieran a sus incondicionales. Toda vez que ellos días antes de la nominación para el puesto, recorrían en sus camionetas los ejidos de la zona y pedían a las autoridades ejidales que respaldaran los documentos que habían preparado para postular a su candidato.

Dado el control que tenían los caciques de la compraventa del grano de la región, los campesinos opositores comenzaron con un plan a largo plazo. Primero formaron una cooperativa para hacer frente al problema del mercado; después se dedicaron a hacer trabajo de educación entre sus compañeros. Día tras día, terminadas las labores del campo, recorrían a pie la zona relacionándose con los comisariados y haciéndoles ver como los caciques los manipulaban. Exigían completo secreto para poner a un campesino en el comité regional campesino.

Ante la sorpresa de los caciques, cuando llegó el momento de la nominación, todos los ejidos tenían ya su propio candidato y ganaron su designación. Con este apoyo vino el segundo paso: arrebatar a los acaparadores la presidencia municipal. Los campesinos habían avanzado en la educación política. Se dedicaron a informarse de los trámites para tener un candidato propio a la presidencia; postularon al maestro que los había ayudado y se movilizaron a Guajalajara y aún a la capital de la República para presionar. Los caciques trataron de manipular la convención local, pero los campesinos se habían preparado y evitaron el golpe asegurando una cuantiosa movilización a la cabecera; los caciques se refugiaron en una candidatura panista. Los campesinos, una vez lograda la candidatura, dejaron la agitación promovida en la región y a la hora de las vota

ciones los participantes fueron escasos. Nó obstante, ganaron las elecciones. Para el siguiente periodo, con mayor experiencia, man tuvieron la presidencia, entonces sí con un campesino al frente.

A pesar de tan extraordinario y singular acción política, se siguen directrices diferentes al efecto dentro de los tres sectores básicos del PRI. La CNC suele tener la primacía para la nomi nación de candidatos a la presidencia municipal en las cabeceras de las regiones rurales. Los comerciantes del lugar acostumbran que jarse de ser gobernados "por gente iletrada". Por ello, en las cabeceras donde se ha logrado alguna importancia comercial, suele suscitarse una confrontación entre la CNC y la CNOP por la presidencia municipal; y donde hay enclaves obreros de ramas importantes, el sector obrero logra tener asegurado el reparto del puesto principal en la política local; esto ha propiciado graves conflictos en el interior del PRI. (53)

Hay lugares en los que el equilibrio de los diversos sectores del partido del Estado aconseja cierta rotación, como es el caso de Jojutla, Morelos, donde la CTM se apoya en el ingenio, la CNC en los arroceros y cañeros y la CNOP en los importantes comerciantes del lugar. Hay zonas donde ha habido un desplazamiento, como en Coatzacoalcos, Veracruz, donde los ganaderos perdieron el control ante el ascenso de los trabajadores petroleros. Los conflic tos entre sectores suelen ser tan enconados que no basta la intervención del gobernador de la entidad, por lo que se tiene que recurrir al centro. Así, en Casas Grandes, Chihuahua, en contra de protestas y manifestaciones de los otros sectores, el obrero se ha impuesto apoyado en las decisiones emanadas del Distrito Federal;

y varios municipios de Puebla se han manifestado infructuosamente con la organización de actos de repudio en contra de las imposiciones de la CROM.

Cuando uno de los grupos no cuenta con los apoyos externos suficientes para ganar, y todavfa se mantiene en la contienda, tie ne que diseñar una buena estrategia para tratar de obtener la nomi nación en la convención local del PRI. Se movilizan grupos internos y se trata de dar un viraje a la designación inicial. Sabedores de esto, los delegados estatales encargados de dichas convenciones le sacan la vuelta al conflicto celebrando las convenciones con la gen te del designado. Cuando han sido sorprendidos y la convención ha sido ganada por los contrarios, tienen el recurso de desconocer los acuerdos tomados en esas convenciones en la capital del estado. El procedimiento más fácil es el de realizar las convenciones en el lu gar y fecha sólo conocidos por los beneficiados, asegurando así que la mayoría opositora no se presente al acto. (54)

Perdida la convención, los opositores de dentro del partido oficial si quieren seguir contendiendo, se enfrentan a una situa ción política difícil de superar. Por lo que se ven en la necesidad de agitar y de organizar movilizaciones de repudio al candidato impuesto (como sucedió en Puebla en febrero de 1976, en Tlaxcala en septiembre de 1979, en Guerrero en 1980 y en el Estado de México en 1981); por otra parte, llegan a pagar inserciones en los diarios regionales y aun de cobertura nacional (como fue el caso de cañeros y caficultores en Veracruz en 1976). No es raro el argumento de que los nominados no son oriundos del lugar (Tabasco en 1979, Hidalgo y Estado de México en 1981) o que no son militantes del partido



(Veracruz en 1979). En todos los casos se pide que desde arriba se corrijan los errores en las nominaciones. Pero, salvo raras excepciones (ajustes en planillas en Morelos en 1975), la respuesta es que quien decide es el CEN y las delegaciones del PRI; se amenaza con echar fuera del partido oficial a quienes no acaten las decisiones, se "disciplina" a los rebeldes, se mantienen las nominaciones y, si es necesario, se reprime a los que insisten (como en Chiapas en 1979 y en el Estado de México en 1981).

Aunque en septiembre de 1983 el presidente del CEN del PRI reconoció que habían fallado los métodos de selección de candidatos. En éstos, se decía, se han registrado actitudes subjetivas, presiones de grupos de militantes y rigideces en la lucha interna por las postulaciones. Casi un mes después, en octubre, en una de las reuniones del Foro de Consulta Popular para la Reforma Municipal (al que no acudió el PAN en señal de protesta por la falta de respeto del PRI a la voluntad popular en los municipios), el representante del partido del Estado volvió a recalcar que con base en encuestas realizadas entre diferentes estratos de la población se llegaba a la conclusión de que una de las principales causas de la abstención era la nula participación de la ciudadanía en la selección de los aspirantes a puestos de elección popular. (55)

El descontento ha llegado a expresarse en actos violentos entre grupos y aun en incendios de palacios municipales (Chiapas en 1979), o la toma de los mismos, dando origen a la denominada insurgencia municipal que más adelante comentaremos.

Si los conflictos se enconan, se recurre a impedir que el candidato proteste oficialmente. El conflicto suele desbordar los

límites locales y llegar a la capital de la entidad federativa (toma de instalaciones partidarias, como en Oaxaca en 1980 y en Toluca en 1981) e incluso a la capital de la República (campesinos que realizan actos de protesta ante el CEN del PRI, a los que se suman integrantes de otros sectores días después).

Finalmente y como último recurso en la búsqueda de la presidencia municipal, los grupos que han quedado fuera de la jugada en la nominación del partido oficial tienen todavía otra alternativa: ganar las elecciones. Y como primera opción suelen recurrir a formar planillas con las características de partido independiente. En estos casos declaran públicamente que no están en contra del PRI sino del candidato oficial, para tener la posibilidad en la siguiente elección de volver a participar en la contienda a través del partido del Estado. Así sucedió, por ejemplo, en Aramberri, Nuevo León, a finales de los sesenta, en Mier y Noriega, Nuevo León, a principios de los setenta, y en el Estado de México en las elecciones de 1987. Una vez pasado el conflicto, se reincorporan al PRI.

Otro camino, más peligroso para el futuro político de quienes así lo deciden, pero que en ocasiones resulta ser el único, consiste en acudir a alguno de los partidos opositores para que les "preste" su registro, y de esa manera competir en las elecciones. Esto implica graves riesgos para los que habían hecho política dentro del partido oficial, pues aunque logren el triunfo y alcancen el reconocimiento, se les recorta el ya de por sí exiguo presupuesto, se les pone toda clase de trabas a sus gestiones y se les hostiga. En Morelos, a principios de los años setenta, algunos líderes acudieron al PAN y ganaron algunos municipios, pero los funcionarios

gubernamentales los ponían de ejemplo "de lo que no había que hacer". Por eso mismo los descontentos de Tepalcingo, Morelos, decidieron, en 1973 no acudir al PAN, pues la alternativa de ganar las elecciones en el municipio, a costa de perder el apoyo del Estado, sería tanto como no ganarlas.

Sin embargo, en muchos lugares el descontento llega a tal punto que la opción sigue vigente. Así, en Yucatán, militantes del sector campesino decidieron postular candidato propio bajo las siglas del PAN en 1981; (56) y en abril de 1979 todos los sectores priístas de Agua Prieta, Sonora, acordaron apoyar al candidato del PAN a las elecciones municipales en claro rechazo al que el PRI había postulado. El PARM y el PPS suelen ser también alternativa y a raíz de la reforma política el PSUM, el PST y el PDM (57) sobre todo en los lugares donde han adquirido influencia, constituyen también esa posibilidad, como se evidenció en las elecciones municipales de finales de 1982. En esta forma se han hecho las más variadas coaliciones locales (PARM, PPS, PST, en Jaltipan, Veracruz; o PAN, PST, PCM y PARM en Matamoros, Tamaulipas, en 1980), donde lo que interesa no es tanto el programa o los principios, sino el conjuntar fuerzas suficientes para derrotar a la imposición. Fuera de los casos donde existe mayor politización, lo importante no es lo que proponga cada partido, sino el aprovechar sus siglas autorizadas para lanzar oponentes.

#### 7. La negociación político-electoral en los estados de importancia

Como hemos visto son distintas y variadas las tácticas uti-

lizadas por conseguir la nominación a la presidencia municipal, algunas se circunscriben al seno mismo del partido, otras involucran factores externos al buscar el apoyo electoral en los partidos de oposición. Otro aspecto relevante en la consecución de la nominación por el partido en el poder, lo representa la negociación política en los distintos estados del país, en una interesante tipología Arreola Ayala (58) ha dicho:

En primer término, existe un grupo de entidades federativas donde las luchas por controlar las bases del poder local (los municipios) y lograr el control político de una entidad determinada se dirimen y se negocian entre las fuerzas políticas y económicas locales y el poder central. (59) Dado el poderío económico regional, las oligarquías de Nuevo León, Puebla, Veracruz, México y Jalisco, principalmente, han llegado a ser auténticos mediadores -como lo ha señalado Roger Bartra- y no simples receptores de las decisiones del poder central en cuanto al reparto de puestos políticos.

Lo anterior, lo atestiguan diversos trabajos así por ejemplo, la disputa por alcanzar las posiciones de poder en el Estado de México, tiene gran diferencia con las luchas que se establecen en otros estados del país. La diferencia radica especialmente en que a comparación con otras entidades, en el vecino Estado de México la gubernatura y las otras posiciones políticas de menos peso, como senadurías, diputaciones y presidencias municipales, han estado bajo el control del grupo político llamado "Atlacomulco", con un arraigo de 40 años en el estado. Este ha tenido como cabezas principales a Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez, Gustavo Baz y en

los años recientes a Carlos Hank González. Con la llegada de Isidro Fabela en 1942 al gobierno de la entidad, se empieza a conformar un estilo político que hasta la fecha no ha dejado de funcionar. (60)

Como resultado del control en la nominación local, el continuismo político en la entidad será una de sus características más distintivas. El Estado de México es en la historia política nacional el mayor ejemplo de continuismo político. La continuidad política hizo posible que el grupo que ha controlado la vida política y económica del lugar lograra tres cosas: por un lado, la estabilidad del personal político que tiene a su servicio; por otro, adquirir en el transcurso de su consolidación un grado de impermeabilidad respecto de nuevos elementos y, por último, la centralización y la permanencia en el poder, así como la acumulación de cargos políticos entre un número muy restringido de dirigentes. (61) Un segundo grupo de entidades que ayuda a entender el proceso electoral municipal, es el que se conforma por aquellos lugares donde existe una oligarquía más ligada a la actividad primaria de la economía y al capital transnacional; prevalecen ahí fuertes resabios caciquiles en su estructura de poder. Por esta característica, son fácilmente polarizables en momentos de crisis nacional y ayudan a explicar el triunfo de la derecha panista en el norte del país, como en los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila.

El tercer grupo está compuesto por aquellas regiones donde la estructura caciquil y la tradición conservadora hacen de ellas las menos propensas al cambio y a la modernidad, con una economía dispareja y con inestabilidad política. Los caciques han monopolizado los nexos con las autoridades del centro del país; este grupo

puede ilustrarse con los casos de Michoacán, Colima, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guerrero, Campeche y Guanajuato, entre otros.

Un cuarto grupo sería el de aquellas entidades federativas concebidas más como plazas para cumplir un castigo político, con escasas probabilidades de botín económico, que como lugares de gobierno. Entidades que por razones como la inmadurez económica y las escasas posibilidades educativas no pueden proveer los cuadros experimentados y la planificación propia para competir con los proyectos federales de desarrollo y tienden por lo mismo, en la práctica, a perder todo el control sobre los centros de decisión política. El centro, lejos de negociar a los gobernantes de esos estados, los impone: Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Hidalgo, Tlaxcala, Baja California Sur, son ejemplos fehacientes de esta tendencia. Es aquí donde el conflicto municipal adquiere características de mayor violencia.

Esta clasificación responde sobre todo a que políticamente el país no está estructurado en torno a un verdadero sistema partidario y a un igualitario crecimiento socioeconómico.

De acuerdo a la clasificación de negociación política presentada, las nominaciones del PRI obedecen a esa división regional del poder en México. Es decir las candidaturas de los diferentes partidos políticos u organizaciones sociales para elegir a sus representantes en los municipios son influidas por esos trazos generales. La historia de la selección de candidatos para el puesto de presidente municipal en el PRI responde a la división regional antes expuesta. Su eficacia lograda se expresa en tres variantes que ejemplifican igual número de grupos:

1o. El primer núcleo de candidatos está designado para un sector de sus aspirantes con base en el principio de equilibrio proporcional entre los grupos de los fieles sindicatos y organizaciones oficiales (CNOP, CTM, CNC, CNPP, etcétera).

2o. El segundo tipo lo forman aquellos priistas en quienes se piensa para cargos futuros de mayor importancia dentro del juego político local. Se utiliza al municipio como trampolín y base de espera. En el Estado de México, por ejemplo, se tiene la costumbre de utilizar a presidentes municipales para la integración de las legislaturas locales, lo cual únicamente refleja el grado de concentración del poder en la entidad. Por otro lado, son conocidos los casos de carreras políticas como las de Antonio Toledo Corro en Sinaloa, Manuel Bernardo Aguirre y Oscar Ornelas Kuchle en Chihuahua, Francisco Luna Kan y Víctor Cervera Pacheco en Yucatán.

3o. Finalmente, dentro del PRI destaca el tercer grupo, formado por hombres que responden única y exclusivamente a las designaciones de la clase política local y/o caciquil, y donde ante designaciones de la dirigencia del centro, a todas luces arbitrarias, sobrevienen los conflictos internos.

En cuanto a los candidatos propuestos en la lucha electoral municipal por los diferentes partidos de oposición, los de la derecha, y sobre todo los del PAN, PDM, PARM, han sido en muchos casos personas con arraigo en la localidad y que tienen tras de sí la imagen del conservadurismo y del pensamiento católico y que se destacan por saber cosechar los rencores de diferentes estratos de la sociedad hacia las situaciones de crisis y corrupción imperantes. La crisis abona el triunfo de la derecha en el terreno regional,

pues este sector es el que mejor ha sabido conducir las discrepancias: sobre todo sus años de experiencia electoral le han facilitado ciertamente su labor.

En lo que respecta a la izquierda (PMS, PPS, FRENTE CARDENISTA, PRT) parece que en el terreno municipal no ha encontrado todavía la posibilidad de enfrentar candidatos con militancia partidista en el lugar; ha tenido que echar mano de sus hombres del centro que, sin arraigo, poco pueden lograr, sus triunfos han sido más por la relación que establecen con líderes de organizaciones independientes al partido; el ejemplo más claro es Juchitán, donde se tuvo una alianza con la organización popular local: la COCEI.

#### 8. La polaridad del conflicto municipal

Como hemos visto al presentar la tipología regional y la forma de negociación política, resulta comprensible que en estados de extrema pobreza, el interés electoral presente un perfil muy distinto a los económicamente desarrollados. Trabajos de campo antropológicos sobre comportamiento político y reseñas editoriales sobre asuntos electorales han demostrado que los campesinos no tratan, o le dan muy poca importancia a los eventos propiamente electorales; asimismo el interés por llegar a la presidencia municipal se reduce a cero. Se ha afirmado que en la mayoría de las comunidades indígenas el puesto público de la estructura política nacional que tienen más cercano es la ayudantía municipal. Sin embargo, en no pocos lugares lo ven como un cargo que tienen que "cumplir", y designan al que lo ha de ocupar.



En efecto, la extrema pobreza de muchos municipios ha obligado a la comunidad a buscar estrategias para impedir que el cargo sea abandonado. Así, en San Antonio de Monteverde, Oaxaca, donde el presupuesto es de apenas 600 pesos anuales, cada seis meses se celebran elecciones. Como todo mundo rehuye al cargo, la autoridad de la comunidad indígena interviene para que se acepte el cargo, como una carga comunitaria, en el entendido de que a quien se niegue se le encarcelará (Uno Más Uno, 14 de septiembre de 1981).

Lo anterior resulta explicable, si observamos el caso de Oaxaca, estado de extrema miseria; sus municipios en general son pequeños tanto en territorio como en población. Esta situación poco ha variado, sólo 11 de ellos tenían una población superior a los 20 mil habitantes. La gran mayoría cuenta con menos de 5 mil. Se trata de municipios con escasos recursos económicos, en muchos de los cuales las autoridades tienen incluso que sufragar parte de los gastos de su gestión administrativa; se participa como compromiso colectivo y no como "voluntad de poder". No faltan las anécdotas de presidentes o ciudadanos que huyen para no descapitalizarse, o más correctamente dicho, depauperizarse, aunque éstos, es cierto, son los menos. (62)

Lo anterior nos lleva a afirmar que para que exista un verdadero interés en la evolución de nuestras prácticas e instituciones electorales debe partirse de un avance integral en todos los sectores que conforman la vida municipal. Es decir, mientras no exista una evolución en lo económico, social y cultural en nuestros municipios el fenómeno político presentara este tipo de contrastes. Esta serie de consideraciones, nos lleva a revalorar la importancia

que reviste la Reforma municipal al englobar a todas las vertientes socioeconómicas y políticas del municipio, y que por ser de gran importancia en un inciso por separado, hacemos posteriormente mención a ella.

### 9. Insurgencia municipal

Dentro de la lucha electoral por el municipio, cabe destacar un fenómeno político sumamente importante que se ha denominado "insurgencia municipal" y que se viene presentando tanto en municipios urbanos como rurales. Se trata de movilizaciones populares que han desembocado en tomas de palacios municipales y cierre de carreteras. Estas manifestaciones de impugnación, que no son nuevas, pero que si se vienen presentando en nuestro país, en forma por demás intensa, a partir de la década de los años setenta, tienen su origen en el desgaste de los mecanismos del sistema político, muestran el surgimiento de movimientos sociales que tratan de encontrar y desarrollar un espacio en la lucha política.

Para dar sólo un ejemplo de la proliferación de dicho fenómeno, en el año de 1987 la prensa difundió que de la inconformidad con los resultados electorales en cinco entidades (Chiapas, San Luis Potosí, Jalisco, Tlaxcala y Guanajuato), las alcaldías ocupadas ascendieron a 35, de entre 50 casos impugnados por cuatro partidos opositores (PAN, PDM, PSUM, PPS). En Chiapas, 19 conflictos desembocaron en la toma de 17 alcaldías; en San Luis Potosí, de 5 impugnaciones fueron ocupadas 3 alcaldías; en Tlaxcala, de 3 se ocuparon 2; en Guanajuato, de 4 casos impugnados 2 ayuntamientos fueron to-

mados, y en Jalisco 16 problemas llevaron a la toma de 6 alcaldías. Cabe destacar que partidarios y simpatizantes del PAN y del PDM tomaron más del 80% de esas alcaldías.

Algunas de las causas que explican esta inconformidad política, las podemos encontrar no sólo en la participación activa de los partidos de oposición, sino en el malestar interno que durante el proceso selectivo para la presidencia municipal opera en el PRI, lo anterior lo confirma, recientes notas periodísticas que señalan:

De los siete precandidatos postulados por el PRI (elecciones del Estado de México, noviembre 1987), resultó con la mayoría de votos el menos conocido y quizás el menos popular, lo cual provocó un descontento general que culminó con la realización de una asamblea popular el 22 de septiembre último, para elegir unánimemente a Oscar García Orihuela, nativo de Malinalco.

Caso insólito, este nombramiento no representó una oposición al PRI, sino una denuncia cívica a un mecanismo electoral altamente viciado e impopular; a partir de entonces se desarrolló un movimiento masivo que se sostenía con las contribuciones de sus integrantes: familias enteras, amas de casa, jóvenes, más allá de un conubio con las actuales autoridades del municipio.

Esta movilización llegó a su punto más alto en un cierre de campaña que se volvió fiesta popular el 4 de noviembre, cuando más de cinco mil personas mostraron su apoyo decidido a Oscar García Orihuela.

Los ciudadanos de Malinalco esperan que mañana los mecanismos electorales hagan posible la manifestación de la plena voluntad popular. (63)

Así pues, las sociedades locales, al no poder encontrar a lo largo de los años la respuesta adecuada a sus demandas y expectativas, a través de las organizaciones priistas, y alentadas por el activismo político de los partidos de oposición -financiado en la crisis económica que vive el país desde hace varios años- ha producido

esta nueva forma de lucha.

Sin embargo, debemos reconocer que hasta ahora los municipios en los que ha triunfado la oposición no han logrado deteriorar la fortaleza del sistema, ni arrancar decisiones profundas y radicales. Las movilizaciones han sido locales y sólo algunas de ellas han sido motivo de comentario en la vida política nacional, cual es el caso de Juchitán. En efecto, en este lugar la COCEI -bajo el registro del PCM- había logrado en 1981, luego de una amplia movilización, la celebración de elecciones extraordinarias en las que resultó triunfante.

El ayuntamiento popular, como se le conoció, fue constantemente hostilizado por la oposición priísta, que estructuró el Frente pro-defensa de los Derechos del Pueblo Juchiteco. El gobierno -según se dijo- le escamoteó los recursos económicos que le correspondían y sólo mediante la movilización política constante el ayuntamiento popular logró arrancarle ciertas partidas económicas para la solución de diversos problemas. La efervescencia política se mantuvo candente durante un poco más de dos años. Se crearon las condiciones para deponer el ayuntamiento cocefista, lo que se llevó a cabo el 3 de agosto de 1983 tomando como pretexto la muerte de dos personas durante un enfrentamiento en los cierres de campaña de los candidatos a diputados en ese lugar y del cual se inculpó a la COCEI. Luego del decreto que emitió la Cámara de Diputados local, que declaraba desaparecido el ayuntamiento popular de la COCEI, el gobierno del estado instaló un consejo de administración municipal. (64)

Pero en general, los resultados de estas movilizaciones tie

nen poco comentario. Todo ello indica que el ensanchamiento de la democracia vía el terreno municipal no ha sido suficiente, y aun cuando pueden ser muy específicos y limitados reflejan un claro valor estratégico por las diferentes fuerzas populares que han capitalizado.

Con ello no queremos decir que estemos de acuerdo en dichas manifestaciones totalmente extrajurídicas, lo que no podemos negar es que ellas demuestran signos inequívocos de que nuestro sistema político debe cambiar. Dicho cambio debe abarcar una democratización interna de las organizaciones políticas, un marco electoral que real y efectivamente responda a las demandas populares, que exista una verdadera alternancia y contienda partidista, que el debate político sea público y abierto a fin de que el electorado conozca en su exacta dimensión las distintas alternancias políticas, que se respete y asegure en forma igualitaria a los partidos sus derechos y prerrogativas.

#### 10. Abstencionismo

Si los datos de participación ciudadana en elecciones federales son apenas conocidos por un escaso número de personas, en el terreno local, y en forma particular en el municipio, se reducen a cero. En nuestro país nunca se han proporcionado o difundido las cifras reales de votación. Algunos partidos señalan que nadie sabe de ellas, y en las elecciones municipales esto impide la estructuración de criterios comparativos de la conducta de los votantes que permitan establecer las diferencias entre los municipios urba-

nos y los rurales.

Se sabe que si la votación en las elecciones federales es baja, en las locales o municipales lo es todavía más; Rafael Segovia señala que se trata de "...bajas, auténticas, donde acude a votar quien se siente involucrado, y se sabe que una participación del treinta por ciento en una elección no nacional no es baja sino normal".

Dicho fenómeno electoral no es reciente, su presencia lo podemos apreciar en las elecciones de Aguascalientes de 1983, en donde Jorge Alonso señaló:

1o. La abstención de la población en edad de votar en las elecciones de los ayuntamientos, haciendo abstracción de posibles manipulaciones, sigue siendo alta: 42% de esa población no acudió a votar. Por los métodos empleados, muchos de los que sí acudieron tal vez vuelvan a engrosar la cifra de abstencionistas. La abstención como desencanto, como desdén ante la imposición que adopta las más variadas formas, se presenta como una amenaza. (65)

2o. El partido del Estado en las elecciones municipales sólo alcanzó el voto de un 35% de la población en edad de votar, proporción que no mejora mucho en los comicios a diputados. Es decir, que no gobierna con el apoyo activo electoral de la mayoría. Desagregada la votación municipal, fuera de San José de Gracia donde hay una proporción alta que vota por el PRI y a excepción de Cosío, donde el PRI tiene el 45.2% de los posibles votantes, en los demás municipios su proporción está por debajo del 40% y en Jesús Marfa apenas rebasa la cuarta parte, a la que no se llega en Calvillo. La votación municipal en Asientos en 1983 superó la votación total de

ese municipio en 1980. Lo mismo ocurre en Cosfo, Jesús María, San José de Gracia y Tepezalá. En Pabellón y Rincón de Romos la votación por el PRI en 1983, fue unos cuantos votos inferior a la votación total de 1980. (66)

En la actualidad el abstencionismo sigue siendo una de las notas características del proceso electoral, así en las elecciones de Yucatán de 1987, la oposición las calificó como "los comicios más oscuros y mediocres en la historia del estado", durante las cuales se calculó en un 55% el grado de abstencionismo. (67)

Similares directrices pudieron apreciarse en las elecciones del Estado de México (noviembre de 1987) en donde el abstencionismo, para elegir a 121 municipales y a 34 diputados locales, se estima llegó a entre 80 y 95% en muchas de las 4 mil 241 casillas instaladas. Lo anterior debe obligar, a centrar su atención en este fenómeno a todos los líderes de los ocho partidos políticos que supuestamente quieren derrotarlo en las próximas elecciones presidenciales. Es cierto, totalmente cierto, que no es lo mismo una elección para alcaldes que una para presidente de México y de renovación del Poder Legislativo Federal. Empero, no deja de ser significativa. Significativa por el desinterés de los 3.5 millones de votantes para elegir a sus representantes populares y a sus presidentes municipales.

Podemos afirmar que el abstencionismo en nuestro país y principalmente en el municipio se debe sobre todo por la cultura y prácticas políticas que han desgastado y desacreditado la lucha electoral. Los electores, especialmente en municipios marginados de todo beneficio, nada esperan al participar en la contienda electoral.

Todo ello consolida la apatía, la falta de participación, el alejamiento ciudadano de la política, lo cual mengua el consenso social necesario a todo sistema político. Es por ello que el reto más importante para todas las organizaciones políticas es aglutinar a las sociedades locales en una lucha electoral.

El abstencionismo es uno de los dolores de cabeza del partido del Estado. Quisiera mayor participación para legitimarse, pero teme a la creciente participación opositora. No puede resolver las contradicciones económico-sociales ni sus secuelas políticas, y va entrando en crisis política, puesto que su "democracia" se va evidenciando cada vez más como menos representativa.

Algunos militantes del partido predominante, cual es el caso de Rodolfo González Guevara, exembajador de México en España, declaró que el abstencionismo y la falta de credibilidad de los mexicanos en los procesos electorales son culpa tanto del gobierno federal como de los partidos políticos, por no haber logrado que las leyes en materia electoral se cumplan. (68)

Para el exsecretario del CEN del PRI no es suficiente con que constantemente se de paso a la creación de nuevas leyes, como es el caso del Código Federal Electoral, "lo importante -dijo- es que las disposiciones existentes se cumplan y no sólo de hacer anuncios espectaculares de nuevos preceptos o disposiciones legales".

González Guevara afirmó que han sido los propios partidos políticos y el gobierno los que han permitido la ilegalidad electoral, "cuando todo lo que tienen que hacer es aplicar y cumplir las disposiciones establecidas por los propios actores de las con-



tiendas políticas". (69)

Por todo ello, consideramos que en la tarea para abatir el abstencionismo jurará un papel de gran importancia la actividad que desplieguen los partidos políticos para imbuir, en el espíritu de sus militantes y de los ciudadanos en general, la trascendencia que tiene el expresar su voluntad política; lo cual puede ser reforzado con acciones a cargo del Estado, expresadas en el exacto cumplimiento de las disposiciones electorales sin inclinación partidista de ningún tipo.

11. El esfuerzo gubernamental en la evolución de la política municipal

Como podemos observar, el proceso electoral municipal presenta aún múltiples perfiles que hace falta corregir, nuestro sistema federal lejos de ser una estructuración terminada ofrece nuevos senderos para su discusión y análisis; asimismo el sistema pluripartidista reclama un replanteamiento en su actuación.

Pese a lo anterior cabe destacar, el esfuerzo gubernamental por proyectar al municipio de manera integral hacia su verdadero desarrollo, porque somos conscientes de que para evolucionar en lo político, indudablemente debe partirse de una evolución en lo financiero y administrativo; de ahí que la reforma municipal instrumentada en 1983 tenga gran importancia al incluir en su seno dichos renglones.

En efecto, la precisión de que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; y que ésta se formará con los

rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles. Asimismo, el establecimiento en su favor de una serie de renglones mínimos que tienen derecho de gravar; el que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio de los municipios; el que sus presupuestos de egresos deban de ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; así como que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, etcétera; (70) entre otras múltiples innovaciones que presenta el esquema constitucional del 115, repercutirá sin lugar a dudas en un desenvolvimiento democrático de nuestro quehacer y prácticas políticas.

## 12. Alternativas para el avance en las contiendas municipales

En el desarrollo del presente capítulo pudimos observar que un factor determinante en la directriz que han adoptado nuestras formas y prácticas municipales, ha sido la existencia de un partido político predominante. En este sentido, se pone de relieve lo que la doctrina constitucional ha señalado, que un sistema político funciona de determinada manera si existe un multipartidismo, un bipartidismo o un partido único.

Asimismo, el desigual desarrollo regional que ha operado en nuestro sistema federal ha producido una variedad de matices y con textos en que se han desenvuelto las elecciones municipales. Es decir, mientras en algunas regiones se acercan más al ideal democrático del pluralismo político y de la lucha ideológica, por lo que el cargo por el ayuntamiento despierta gran interés; en otras, lejos de interesar a electores y a representantes constituye una obligación que se tiene que cumplir.

No desconocemos los múltiples y variados problemas que aquejan a los procesos municipales (insurgencia municipal, abstencionismo, escasa oposición, etcétera), sin embargo, consideramos que todos ellos giran en derredor del funcionamiento que hasta la fecha han desempeñado las dos instituciones señaladas.

En este orden de ideas, la clave para redefinir el rumbo de nuestras prácticas políticas se encuentra en las nuevas reflexiones que sobre la realidad partidista realicemos, así como las nuevas bases institucionales que propongamos de lo que será nuestro sistema federal. Bajo la primera perspectiva, resulta indudable que si bien el nacimiento del PNR antecedente del PRI en su momento resultó una medida acertada, toda vez que aglutinó a la gran cantidad de fuerzas e intereses regionales dispersos, sirvió como elemento estabilizador en los procesos electorales y en general de la vida social. En nuestros días, ante una realidad muy diferente, es necesario resolver el esquema unipartidista para así ofrecer diferentes alternativas en la solución de los problemas nacionales.

Lo anterior puede conseguirse si en la tarea de reorganización legislativa de nuestros estados, se revisan los mínimos exigidos para la constitución de partidos políticos locales, toda vez que como hemos visto, en algunos de ellos son tales que casi se asemejan a los exigidos para la constitución de los partidos nacionales, lo cual de hecho impide su creación. En aquellos estados que ni siquiera los contemplan, resulta necesario darles cabida de acuerdo a esta realidad, para así ver enriquecidas nuestras prácticas políticas en un ambiente realmente competitivo y de lucha ideológica.

Bajo esta misma perspectiva por fortalecer el pluripartidismo, proponemos que para su registro sea la Comisión Estatal Electoral la que se encargue de ello, y no la Secretaría General de Gobierno.

En este sentido, y sobre todo basándonos en las bondades que nos ofrece nuestro Código Federal Electoral, a fin de garantizar que no exista inclinación política de ningún tipo, los organismos electorales locales deben ampliar su composición, en función directa con el porcentaje de votos obtenidos, al que determinará la representación que ante los mismos tendrán los partidos políticos. Esta medida provocará que las decisiones en los organismos sean estudiadas, discutidas y en su caso aprobadas de una mejor manera, legitimando con ello las contiendas electorales. Por otro lado, resultan incuestionable las ventajas que representa establecer un financiamiento público a los partidos políticos, de ahí que a nivel municipal y tomando en cuenta igualmente su fuerza electoral, sugiramos sea instrumentada, ya que este factor económico ha sido prin

principalmente la causa que ha limitado la participación de los partidos en gran parte de nuestros municipios. Esta importante medida, debe de ser asignada asimismo, previo estudio en el seno de cada organismo electoral cúspide de cada una de nuestras entidades federativas, las cuales pueden inclusive crear una subcomisión encargada precisamente de la forma y modo en que serán distribuidos dichos fondos.

En otro orden de ideas y no sólo para crear un sentimiento paternalista, en el que el Estado sea el único a dar y los partidos a recibir, debe obligárseles a estos últimos, bajo un espíritu de corresponsabilidad a que cumplen con las disposiciones electorales relativas, por lo que, proponemos que se haga una realidad el que los partidos políticos contribuyan a la formación ideológica de sus militantes, en donde independientemente a su credo ideológico fomenten el respeto a la cultura e historia nacionales, que presenten una plataforma electoral mínima para cada elección en la que participen, registren en un determinado número de municipios candidatos con lo cual se les de derecho a la asignación de regidores de partido, etcétera.

Otro aspecto de gran importancia en el fortalecimiento partidista es sin lugar a dudas, una adecuada estructuración organizativa en el seno de los mismos, toda vez que en ello se finca el que puedan responder a las exigencias que la nueva sociedad les demanda; en caso contradictorio lejos de constituir el motor que genere el cambio en la vida política de la sociedad, son un límite en la evolución de las contiendas políticas. En ese sentido, proponemos que toda organización partidista en lo interno y relativo al

proceso de nominación de candidatos deben de tomar en cuenta aspectos, tales como la militancia partidista a fin de evitar el oportunismo político; la honorabilidad y capacidad del candidato; sus resultados en el ejercicio de las funciones públicas; la participación de nuevas generaciones o cuadros políticos. Estas simples medidas como hemos visto, al no cumplirse han sido el origen en ya múltiples ocasiones las causas de graves malestares, no sólo ante la comunidad, sino entre los sectores mismos del partido.

Por otro lado, si completamos las anteriores sugerencias con disposiciones tendientes a que sean las bases del partido, es decir sus militantes integrados en los comités estatales, distritales y municipales quienes mediante un proceso de auscultación democrático, abierto y directo, los que determinen al futuro candidato y tan importante decisión no recaiga en un Comité Ejecutivo Nacional, indudablemente consideramos vigorizará la vida interna y el interés partidista.

En la medida en que esto se realice se podrá acabar con muchas de las fallas presentadas, es decir, que el partido en el poder tiene más del 95% del total de los municipios existentes, el abstencionismo cada día más creciente, la insurgencia municipal como algo connatural los resultados electorales, etcétera; porque todos estos fenómenos son el resultado de la desgastada maquinaria política.

En síntesis si queremos acabar con esos errores, simplemente corriremos las causas que les dieron origen.

Desde otra perspectiva, podemos afirmar que muchas de estas medidas no podrán conseguirse en tanto no se cumplan los principios

de desarrollo económico y administrativos señalados al hablar del esfuerzo gubernamental en la reforma municipal, toda vez, que aún sigue presente la idea del general Jara, de que sin seguridad y autonomía financiera, los estados están condenados al subdesarrollo, a no tener un nivel de vida digna, y mientras esto subsista difícilmente el proceso electoral municipal mejorará, toda vez que es un aspecto de esta realidad.

Son muchos y complejos los problemas que aquejan al federalismo, pero al igual que la clave para el cambio de nuestra realidad política se encuentra en los factores señalados, el eje donde giran todos ellos, subyace en el problema financiero, bajo este simple principio que en la realidad no se ha cumplido, ha provocado un federalismo débil, con estados de suma pobreza.

Por todo ello, es necesario que sin temor alguno a los municipios les sean respetados las fuentes tributarias que el nuevo artículo 115 constitucional les concede, que exista la voluntad política suficiente para aplicar estas medidas.

Para abordar y resolver la problemática federal, indudablemente se requiere del estudio y de la interrelación de otros fenómenos; sin embargo, lo esbozado aquí es simplemente una muestra de nuestra inquietud por abordar desde una nueva perspectiva lo que es y representa el federalismo político en México.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 1) Cfr. López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos una utopía viable, México, Siglo XXI, 1986, pp. 13-14.
- 2) Véase Castro, María Cristina, "La reforma municipal en Quintana Roo y los problemas internos de la estructura de los ayuntamientos", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986, p. 741.
- 3) Cfr. Mori, Antonio, "¿Quién mato al federalismo? Municipios fantasma", en Nexos, núm. 35, noviembre de 1986.
- 4) Para una mayor información presupuestaria municipal, véase Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, pp. 353-364.
- 5) Véase Arreola Ayala, Alvaro, "Elecciones municipales", en Las elecciones en México, México, Siglo XXI, 1985, p. 331 y López Monjardín, op. cit., nota 1, p. 14.
- 6) Así lo expresa Martínez Assad, Carlos, "Regionalismo viejo, regionalismo nuevo", en Azcapotzalco, vol. II, núm. 4, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre de 1981, p. 209.



- 7) Al respecto véase la guía bibliográfica, que sobre el tema presenta López Monjardín, op. cit., nota 1, pp. 18 y 19.
- 8) Idem, p. 23.
- 9) En De Porfirio Díaz a Francisco I. Madero, la sucesión dictatorial de 1911, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 44.
- 10) Ibidem.
- 11) Al respecto véase Aguilar Camín, Héctor, La frontera nomada: Sonora y la revolución mexicana, México, Siglo XXI, 1977.
- 12) De acuerdo a la ley del 15 de diciembre de 1883, al promulgarse la Ley sobre deslinde y colonización de los terrenos baldíos, al mismo tiempo que autorizaba la creación de las empresas deslindadoras, Cfr. Carpizo, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México, UNAM, 1982, pp. 24-25.
- 13) En op. cit., nota 1, p. 29.
- 14) Sobre el particular véase Womack, John Jr., Zapata y la revolución mexicana, México, Siglo XXI, 1969, p. 15.
- 15) Así lo afirma Carpizo, Jorge en El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1986.

- 16) En Madrazo, Jorge, "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", en Revista del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Durango, núms. 8 y 9, octubre de 1982, marzo de 1983, pp. 35-36.
- 17) Véase Moreno Díaz, Daniel, Los partidos políticos del México contemporáneo, México, Costa-Amic editor, 1976, p. 118.
- 18) Cfr. Lajous, Alejandra, Los orígenes del partido único en México, México, UNAM, 1979, p. 7.
- 19) En Madrazo, Jorge, op. cit., nota 16, p. 38.
- 20) Ibidem.
- 21) Cfr. Lajous, Alejandra, op. cit., nota 18, p. 66.
- 22) Véase el diario El Nacional Revolucionario, 10 de agosto de 1929.
- 23) Obtenido del diario UnomasUno, 10 de noviembre de 1987, p. 4.
- 24) En op. cit., nota 19.
- 25) Ibidem.
- 26) Idem, p. 40.
- 27) En López Monjardín, op. cit., nota 1, p. 37.

- 28) Información obtenida del diario UnomasUno, 7 de noviembre de 1987.
- 29) Cfr. Madrazo Cuéllar, Jorge, op. cit., nota 16, p. 35.
- 30) Ibidem.
- 31) Véase Martínez Vázquez, Víctor Raúl y Arellanos Meixueiro, Anselmo, "Negociación y conflicto en Oaxaca", en Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985, pp. 204-205.
- 32) Cfr. Arreola Ayala, Alvaro, op. cit., nota 5, pp. 334-335.
- 33) Cfr. Martínez Assad, Carlos, "Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político", en Municipios en conflicto, op. cit., nota 31, p. 57.
- 34) Idem, p. 56.
- 35) Idem, p. 58.
- 36) Véase Furtak, Robert K., El partido de la revolución y la estabilidad política en México, México, UNAM, 1978, p. 192.
- 37) Información obtenida en una relación proporcionada por el Centro de Estudios municipales, de la Secretaría de Gobernación.
- 38) Ibidem.

- 39) Bartra, Roger, "Viaje al centro de la derecha", en Nexos, abril de 1981, p. 22.
- 40) Cfr. Moncada, O. Carlos, "El escenario político en Sonora", en Municipios en conflicto, op. cit., nota 31, pp. 38 y 39.
- 41) Información obtenida en el Centro de Estudios municipales, de la Secretaría de Gobernación.
- 42) Véase Alonso, Jorge, "Micropolítica electoral", en Elecciones en México, op. cit., nota 5, pp. 354-355.
- 43) Véase el diario UnomasUno, 2 de noviembre de 1987.
- 44) Idem, 7 de noviembre de 1987.
- 45) Se pueden ver los estudios sobre el Valle del Mezquital en Roger Bartra et al., Caciquismo y poder político en el México rural, México, Siglo XXI, 1975, para el caso de un municipio en la huasteca, Franz, J. Schryer, Fraccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la huasteca hidalguense, Cuadernos del CES, 316, México, el Colegio de México, 1976, y el caso de un pueblo de Morelos en Patricia Arias y Lucía Bazán, Demandas y conflicto, México, Nueva Imagen, 1979.
- 46) Franz, Schryer, op. cit., p. 131.

- 47) Roger Bartra et. al., op. cit., p. 139.
- 48) Véase Del Castillo, Gustavo, Crisis y transformación de una sociedad tradicional, México, Ediciones de la Casa Chata, 1979, p. 12.
- 49) Idem, p. 53.
- 50) Cfr. Martínez Tomás y Gándara, Leticia, Política y sociedad en México: el caso de los altos de Jalisco, México, SEP-INAH, 1976.
- 51) Cfr. Del Castillo, Gustavo, op. cit., nota 48, p. 113.
- 52) En op. cit., nota 42, p. 355.
- 53) Véase Glants, Susana, Manuel una biografía política, México, Nueva Imagen, 1979, pp. 119-160.
- 54) Alonso, Jorge, op. cit., nota 42, pp. 356-357.
- 55) Véase Alonso, Jorge, "El ensayo de una respuesta equivocada", en Municipios en conflicto, op. cit., nota 31, p. 163.
- 56) Véase diario UnomasUno, 6 de octubre de 1981.
- 57) Cabe aclarar, que a principios de 1987 el Partido Mexicano de los Trabajadores como el Partido Socialista Unificado de México,

se fusionaron para crear el Partido Mexicano Socialista. Por su parte el Partido Socialista de los Trabajadores cambió su denominación, por el de Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

- 58) En op. cit., nota 5, pp. 331-333.
- 59) Bartra, Roger, "La democracia fantasma", en UnomasUno, 22 de enero de 1981.
- 60) Véase Arreola Ayala, Alvaro, "Atlacomulco: la antesala del poder", en Municipios en conflicto, op. cit., nota 31, p. 8.
- 61) Idem, p. 10.
- 62) En op. cit., nota 31, p. 207.
- 63) Véase el diario UnomasUno, 8 de noviembre de 1987.
- 64) En op. cit., nota 31, pp. 220-221.
- 65) Véase Alonso, Jorge, "El ensayo de una respuesta equivocada", en op. cit., nota 55, pp. 166-171.
- 66) Ibidem.
- 67) El Universal, 23 de noviembre de 1987.

68) UnomasUno, 8 de noviembre de 1987.

69) Ibidem.

70) Para una perspectiva general del nuevo marco constitucional del 115, véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, UNAM, 1985, pp. 279-285.

## CONCLUSIONES

1o. En la historia de las ideas políticas destaca el interés por perfeccionar los esquemas institucionales que rigen a la sociedad, entre los que se encuentran la forma de gobierno, el sistema representativo, así como los sistemas electorales. Independientemente a la teleología axiológica que se pretenda alcanzar, todo propósito que inspire el cambio, debe ser, el deseo de encontrar un auténtico régimen democrático, es decir, un régimen en donde el poder se encuentre controlado, se respete la libertad y dignidad de la persona, se garantice un mínimo de seguridad socioeconómica; un régimen que ofrezca una verdadera contienda y alternancia partidista en los cargos de elección popular.

2o. En nuestros días dicho anhelo de evolución política aún sigue siendo el paradigma a lograr; implica señalar el grado de avance o retroceso, así como los principales obstáculos a los que se enfrenta nuestro sistema político; reviste gran importancia, ya que nos ayuda a poner al descubierto en su exacta dimensión los vicios que atrofian su integral desenvolvimiento, con el conocimiento de esos vicios podremos externar posibles soluciones.

3o. En este orden de ideas, en el caso particular de las elecciones municipales falta mucho por decir, escasos trabajos se ocupan de la realidad política local, se desdeña su praxis u operatividad real en nuestros estados, así como el estudio de su regulación jurídica. Esto obliga a la reflexión, pues si se habla constantemente de fortalecer al federalismo, resulta necesario partir desde



la base, que los estudiosos de la ciencia política constitucional centren su atención en estos perfiles aún inexplorados, y dejen de ocuparse exclusivamente de los procesos electorales federales.

4o. De la escasa literatura jurídica, ésta muestra sólo parte del proceso mismo; en la actualidad no existe un trabajo que en forma integral y pormenorizada aborde el proceso electoral municipal, por lo que se hace necesario que en forma inter o multidisciplinaria se desentrañe esa realidad y problemática a que hemos hecho tanta referencia, si deseamos seguir adelante en el proceso de evolución política.

5o. Estamos plenamente convencidos de que para la cabal comprensión de este tipo de prácticas políticas, es necesaria la interrelación de otras ciencias como la sociología, la historia, la economía, etcétera, para que nuestros trabajos no queden en mera investigación teórica, es decir, que carezcan de aplicación práctica.

6o. De esta manera, al ocuparnos del análisis jurídico electoral del municipio a partir del presente siglo, observamos que hubo una infinidad de planes y propuestas para que el municipio fuese estructurado adecuadamente, en este sentido, destacan las ideas del Partido Liberal Mexicano, las del Plan de San Luis, las del Plan de Guadalupe, etcétera. Todos ellos concordaron en el ideal, por un lado, de la supresión de los odiados jefes políticos, y por otro, porque el municipio fuera en verdad la célula de la cual partiera nuestro sistema federal.

7o. En este contexto ideológico y político se iniciaron las labores del Congreso Constituyente 1916-1917, el propio Varón de cuatro

ciéneqas recalcó el propósito de fortalecer al municipio en su discurso de inauguración de las sesiones. En dicho mensaje, hizo referencia a un marco electoral adecuado y a fuentes económicas suficientes para satisfacer las necesidades municipales; sin embargo, resultaron paradójicas sus promesas incluidas en su proyecto de Constitución; pues ni aseguró su autonomía financiera y no abordó el aspecto electoral.

8o. De esta manera la Comisión de Constitución, trató de complementar lo que Carranza había omitido, en este mismo sentido múltiples intervenciones de diputados constituyentes se encaminaron a procurar que al municipio se le otorgaran fuentes económicas propias, las cuales estuvieran bajo su dominio directo y que fuesen suficientes para resolver sus necesidades. No se concebía, al decir de los constituyentes, una libertad política, cuando la libertad económica no estuviera asegurada.

9o. Bajo este orden de ideas, y sobre todo si consideramos el paupérrimo nivel socioeconómico en que se había desenvuelto la vida municipal, resulta comprensible que se ocuparan de resolver precisamente esta problemática, omitiendo los de tipo representativo, ya que nunca debatieron sobre un sistema electoral sofisticado. Esto originó que al proponerse que cada municipio fuera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, para eliminar cualquier autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; no provocó ninguna discusión.

10o. Cabe señalar, que pese a los esfuerzos por estructurar adecuadamente el aspecto económico y político del municipio, no se consiguió; el municipio nació con serias deficiencias: ni en lo finan

ciero se le aseguró lo mínimo para su subsistencia y en lo electoral se le ofrecieron muy pocas directrices.

11o. El anterior contexto en el que surgió el marco jurídico electoral de nuestros municipios, nos lleva a afirmar que para avanzar en lo político, resulta necesario igualmente un avance en lo económico, social y cultural; es decir, no puede comprenderse un sistema electoral avanzado cuando nuestros municipios carecen de lo más indispensable. En caso de que no exista el medio social señalado, habrá un distanciamiento entre la realidad y la norma, por lo que, parafraseando al general Jara, podemos decir que será sólo un traje de luces para el pueblo mexicano, pero no se llevará a la práctica.

12o. Conscientes de este hecho, el Poder Revisor de la Constitución ha ido realizando una serie de modificaciones al artículo 115 constitucional, tratando de responder a una realidad cambiante. En la actualidad suman nueve las reformas efectuadas, la primera de ellas data de 1928 en la que se autorizó a las entidades federativas a reducir el número de representantes a las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente a su interés público, y la última en 1987 cuando entre otros aspectos suprimió los lineamientos relativos a la forma de elección de gobernador y de las legislaturas locales, para incorporarlos al artículo siguiente.

13o. No fue sino hasta la séptima y octava reformas en las que, sin lugar a dudas, se vinieron a imprimir nuevos sesgos en la operatividad de cómo deben desarrollarse las contiendas municipales.

14o. En efecto, la séptima reforma fue resultado de la gama de opiniones vertidas en la consulta popular, realizada en el contexto de la llamada reforma política de 1977. En dichas audiencias populares

que se caracterizaron por el pluralismo ideológico que manifestaron los partidos y asociaciones políticas, periodistas, intelectuales y ciudadanos en general, y en donde cada uno de los participantes expuso lo que debía ser nuestro sistema político.

15o. De esta manera, nuestro artículo 115 constitucional se vió reformado para introducir el principio de representación proporcional en la elección de aquellos municipios que contaran con 300 mil o más habitantes. Esta medida, aunque de manera limitada reafirmó el principio de justicia política, al equilibrar de mejor manera la conformación de nuestros ayuntamientos.

16o. De igual manera, un sesgo novedoso en el proceso electoral municipal lo vino a constituir la reforma al artículo 41 constitucional, al permitir que todos los partidos políticos nacionales, tuvieran el derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.

17o. La octava reforma al artículo en cuestión, fue producto del esfuerzo emprendido por el presidente Miguel de la Madrid, para que al municipio, en sus renglones político, administrativo y financiero, se le dotara de los medios suficientes, y de esa manera convertirse en la célula fundamental que generara el progreso de nuestro federalismo. A este cambio sustancial en las estructuras municipales se le conoció como Reforma municipal.

18o. Dicha reforma contempló los diversos renglones básicos para el desarrollo municipal: precisó que los municipios tendrán la libre administración de sus haciendas y señaló los rubros con los cuales se formará; estableció que sus presupuestos deben de ser aprobados

por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; los facultó para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general, tales medidas contribuirán sin lugar a dudas, al avance de los mismos.

19o. En el aspecto político electoral, destaca la supresión del límite poblacional de 300 mil o más habitantes que debía tener un municipio, con lo cual todos los municipios del país pudieron verse favorecidos con la aplicación del principio de representación proporcional.

20o. Ante este esfuerzo del gobierno federal por elevar el nivel socioeconómico y político del municipio, esperamos sea complementado ahora con una verdadera voluntad política para su cabal realización, que no se tergiversen los principios alcanzados; sólo así podrán alcanzarse los ideales que inspiraron a la Reforma municipal.

21o. Los lineamientos a que deben sujetarse nuestros estados, en materia electoral local presentan variados y diversos matices; al grado de tenerse un mosaico heterogéneo que es difícil analizar, toda vez, que respecto a una sola institución del proceso electoral municipal, se presentan tintes tan disímiles, y en algunos casos hasta contradictorios. Asimismo, dicho análisis electoral local se complica, hasta en la consecución de todo el material legislativo mínimo a estudiar (constituciones, leyes electorales, orgánicas municipales, etcétera), debido a la constante dinámica legislativa.

22o. Ante tal perspectiva, utilizamos el método comparativo haciendo referencia a la legislación de algunos de los estados que nos resultó más típica o con particularidades más acentuadas, con la inten-

ción por un lado de lograr un panorama que, si bien fue general, no perdiera la gran variedad de matices específicos que los estados han introducido en su organización político electoral.

23o. De esta manera y sólo por mencionar algunos de los aspectos connotados de estas prácticas políticas, diremos que entre las actividades previas a la jornada electoral destaca la existencia de un padrón electoral, depurado y actualizado. Tan importante documento para nuestro sistema político, mediante convenios entre los estados y la federación, es el mismo que se utiliza en las elecciones federales. Cabe señalar, que algunos estados prevén la existencia de un Registro Estatal de Electores, con idéntica función a la del Registro Nacional, los cuales de hecho no existen, ya que todos los estados han celebrado los mencionados convenios, en los que se estipula que al hacer referencia la ley local del Registro Estatal, debe entenderse Registro Nacional de Electores. En este sentido, consideramos conveniente y cuando la realidad socioeconómica del estado lo permita, instrumentar la existencia del Registro Estatal Electoral, que por tener un ámbito territorial de acción más reducido podrá cumplir de mejor manera estas tareas. No hay que olvidar que la existencia de un padrón electoral confiable, veraz, legitima todo el proceso electoral.

24o. Los organismos político electorales encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral municipal, son tres: La Comisión Estatal Electoral, los Comités o Comisiones Municipales Electorales y las mesas directivas de casilla.

25o. La integración y funciones de estos organismos es claramente

vertical, como a través de un hilo conductor, las decisiones originadas en el gobierno del estado se van desgranando en cascada hasta llegar a los escrutadores de las mesas directivas de casilla.

26o. La integración y funciones de los organismos electorales locales siguen el esquema que regía a nivel federal hasta antes de la publicación del Código Federal Electoral. Esa realidad nos obliga a reflexionar en el sentido de que hasta ahora nuestros estados sólo han adaptado a sus ordenamientos jurídicos electorales las disposiciones federales, sin que esto signifique que resulte negativo, puesto que pueden servir como elementos enriquecedores; pero no deben soslayar el crear y construir su régimen electoral interno, basados en sus características, costumbres y realidad política concreta. Es decir, no deben concretarse a seguir la pauta dictada por las leyes federales e imitar posturas extralógicas que a nivel local no tienen ninguna justificación.

27o. Con este carácter de imitación extralógica, por ejemplo, algunos estados han exigido para la creación de partidos políticos locales, los mismos requisitos que la legislación federal determina para la formación de un partido a nivel nacional. Lo anterior ha propiciado que de hecho impidan su existencia, dando como resultado un retraso en el deseado contexto pluripartidista y de lucha ideológica.

28o. Nuestras entidades han establecido distintos lineamientos en relación a la participación partidista: algunas sólo admiten en sus procesos electorales a los partidos políticos nacionales; otras incluyen además a los partidos políticos locales; en otras tienen acceso las asociaciones políticas locales, pero no los partidos locales; unas más permiten la lucha política entre todos ellos.

Por todo ello, y si pretendemos fortalecer el contexto de la lucha partidista hasta ahora presentado, resulta necesario reflexionar, en especial, sobre el marco jurídico que rige la vida de los partidos en el ámbito local.

29o. Por lo que hace a los requisitos que deben cubrir los aspirantes a formar el ayuntamiento (presidente municipal, síndicos y regidores), no se justifica la existencia de tan amplia diversidad en cada una de esas posiciones en los renglones de edad, residencia, escolaridad, etcétera.

30o. En relación a las fechas en que deben efectuarse las fases de los procesos electorales, tales como el registro de candidatos, de representantes, la misma elección, etcétera, eventos que se realizan en distintos meses, todos los años, lo cual obliga a meditar sobre la conveniencia de unificar estas prácticas políticas. Es decir, pudieran efectuarse ya fuera por regiones, por equis número de estados, lo que provocaría que el electorado y la opinión pública en general estuvieran más atentos de su realización, no como hasta ahora, que uno solamente se entera de ellas fugazmente a través de una nota periodística.

31o. Desde otra perspectiva, se trataría de corregir el peculiar fenómeno que en algunos estados se produce, de que en la misma fecha de elecciones federales coinciden las locales, resultando hasta caótico el gran número de urnas a instalar, así como las boletas que el ciudadano debe depositar y que, en cierta medida, desvirtúa el proceso electoral mismo.

32o. Otro aspecto relevante dentro del proceso electoral municipal,



es el relativo a la calificación de las elecciones mismas, que como ya vimos también presenta una variedad de sistemas al efecto. Por lo anterior, nos inclinamos por la implantación del sistema de auto calificación, toda vez que estamos convencidos será el que mejor preserve la autonomía municipal.

33o. Si lo que se persigue es que sea más democrática la conformación de los ayuntamientos (ya se eliminó el límite poblacional), a través de la elección de regidores por el principio de representación proporcional, las entidades federativas deberán hacer un mejor uso de tal principio, a fin de evitar que se siga dando el caso de la existencia de un solo regidor de minoría.

34o. El esquema electoral municipal, sin duda, se verá modificado a raíz de la vigencia del Código Federal Electoral; esperamos que las legislaturas locales no hagan exclusivamente trasplantes extralógicos. En efecto, dicho ordenamiento presenta novedosos lineamientos que enriquecen el proceso electoral; pero, insistimos, deberán ser valorados por los congresos locales en su exacta dimensión, sin omitir tomar en cuenta su realidad política, para que de esa manera estén en condiciones de expedir normativas que propicien el sano desarrollo de los procesos electorales locales.

35o. Desde nuestro particular punto de vista, entre los aspectos novedosos del Código Federal Electoral que debieran tomar en cuenta los congresos locales, se encuentran los siguientes: la fórmula que propicie la integración proporcional de los organismos electorales; el cambio en la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarando a este último como día no laborable la modificación en los procedimientos de cómputo que reducen sensiblemente el periodo entre

el día de la elección y el de la publicación de los resultados; el incremento de las garantías a los partidos políticos y a los candidatos durante las etapas del proceso electoral; la ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para la realización de sus actividades; implantar un nuevo sistema de depuración y actualización permanente del padrón electoral, con la corresponsabilidad de todos los partidos; adelantar las fechas para la entrega de las listas básicas y definitivas, y finalmente, la creación de un tribunal contencioso electoral.

36o. Desde el punto de vista sociológico, observamos que existen múltiples problemas que entorpecen el desenvolvimiento de las elecciones municipales, entre los que destacan el escaso pluripartidismo, el creciente abstencionismo, la insurgencia municipal, etcétera; no obstante, estamos conscientes de que hasta la fecha la existencia de un partido político predominante y el desigual desarrollo regional, han sido las causas que han impedido el correcto desenvolvimiento de las prácticas políticas locales, en detrimento de nuestro sistema federal.

37o. Bajo el anterior orden de ideas, la clave para redefinir el rumbo de nuestras prácticas políticas locales se encuentra en las nuevas reflexiones que realicemos sobre nuestra realidad partidista, así como en las nuevas bases que propongamos para nuestro sistema federal.

38o. Relativo al marco electoral que regula la vida partidista, cabe esperar, sean considerados los avances que como rasgos novedosos

señalamos existen en el Código Federal Electoral. Dichos aspectos, aunados a una adecuada reestructuración organizativa en el seno de los mismos, en el que se revise el proceso de nominación de candidatos, tomando en cuenta su militancia partidista, su honorabilidad y capacidad del candidato, la participación de nuevas generaciones o cuadros políticos; para que las bases del partido sean las que efectivamente decidan y no sólo un Comité Ejecutivo; con estas acciones, sin lugar a dudas, vendrá a mejorarse este perfil.

39o. Sobre el federalismo son múltiples y variados los problemas que lo aquejan; sin embargo, al igual que la clave para el cambio de nuestra realidad política, el eje en torno al cual giran todos ellos, se encuentra en las consideraciones del inciso anterior, y subyace fundamentalmente en el problema financiero. En realidad la conducción del problema financiero a nivel federal no ha sido equilibrado, y la distribución de los recursos ha provocado un federalismo débil, de ahí que existan municipios incapaces de integrarse por su extrema pobreza.

40o. Por todo ello, es necesario que sin temor alguno a los municipios les sean respetadas las fuentes tributarias que el nuevo artículo 115 constitucional les concede; es decir, que exista suficiente voluntad política para aplicar dichas medidas.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR CAMIN, Héctor, La frontera nómada: Sonora y la revolución mexicana, México, Siglo XXI, 1977.
- ALONSO, Jorge, "El ensayo de una respuesta equivocada", Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985.
- , "Micropolítica electoral", Elecciones en México, México, Siglo XXI, 1985.
- ANDREA SANCHEZ, Francisco José de, "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea", La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.
- ARIAS, Patricia y BAZAN, Lucía, Demandas y conflicto, México, Nueva Imagen, 1979.
- ARREOLA AYALA, Alvaro, "Elecciones municipales", Las elecciones en México, México, Siglo XXI, 1985.
- , "Atlacomulco: la antesala del poder", Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "Integración de la representación política", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.
- BARTRA, Roger, et.al., Caciquismo y poder político en el México rural, México, Siglo XXI, 1975.
- , "La democracia fantasma", UnomasUno, 22 de enero de 1981.
- , "Viaje al centro de la derecha", Nexos, abril de 1983.
- BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional, México, Porrúa, 1985.
- Cámara de Diputados, L Legislatura, Proceso legislativo de la reforma

política y de la LFOPE, México, s/i, 1977.

—, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, t. VIII, México, Manuel Porrúa, 1978.

Cámara de Diputados, LII Legislatura, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, t. XI, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

CARPISO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", Estudios constitucionales, México, UNAM, 1980.

—, La constitución mexicana de 1917, México, UNAM, 1982.

—, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983.

CASTRO, María Cristina, "La reforma municipal en Quintana Roo y los problemas internos de la estructura de los ayuntamientos", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986.

DEL CASTILLO, Gustavo, Crisis y transformación de una sociedad tradicional, México, Ediciones de la Casa Chata, 1979.

DILYS, M. Hill, Teoría democrática y régimen local, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.

DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel, 5ta. ed.

Escuela libre de derecho, Legislación pública estatal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, publicado por el IMSS en 1984 (consta de 31 tomos).

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Contencioso electoral", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.

- FURTAK, Robert K., El partido de la revolución y la estabilidad política en México, México, UNAM, 1978.
- GLANTS, Susana, Manuel una biografía política, México, Nueva Imagen, 1979.
- LAJOUS, Alejandra, Los orígenes del partido único en México, México, UNAM, 1979.
- LARA PARDO, Luis, De Porfirio Díaz a Francisco I. Madero, la sucesión dictatorial de 1911, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- LOPEZ CHAVARRIA, José Luis, "Padrón electoral", Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa, 1988.
- LOPEZ MONJARDIN, Adriana, La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable, México, Siglo XXI, 1986.
- MADRAZO CUELLAR, Jorge, "Un panorama legislativo de la reforma electoral en los estados de la República mexicana", Anuario Jurídico, IX, México, UNAM, 1982.
- , "Los partidos políticos y el federalismo mexicano", Revista del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Durango, México, octubre 1982-marzo 1983, núms. 8 y 9.
- , "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", Las elecciones en México, México, Siglo XXI, 1985.
- , "La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986.
- , "Contencioso electoral", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.
- MANCISIDOR, Anselmo, Viví la revolución, México, Talleres Gráficos, de la Nación, 1959.

- MARTINEZ, Tomás y GANDARA, Leticia, Política y sociedad en México: el caso de los altos de Jalisco, México, SEP-INAH, 1976.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos, "Regionalismo viejo, regionalismo nuevo", Azcapotzalco, vol. II, núm. 4, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, 1981.
- , "Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político", Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985.
- MARTINEZ VAZQUEZ, Víctor Raúl y ARELLANOS MEIXUEIRO, Anselmo, "Negociación y conflicto en Oaxaca", Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985.
- MELGAR ADALID, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983.
- MONCADA, O. Carlos, "El escenario político en Sonora", Municipios en conflicto, México, UNAM-IIS, 1985.
- MONTES GARCIA, Miguel, "Reforma política en los ayuntamientos del país", Boletín de Investigaciones Jurídicas, Facultad de derecho de la Universidad de Guanajuato, México, núm. 15, julio-septiembre de 1984.
- MORENO DIAZ, Daniel, Los partidos políticos del México contemporáneo, México, Costa-Amic editor, 1976.
- , Diccionario de política, México, Porrúa, 1980.
- MORI, Antonio, "¿Quién mató al federalismo? Municipios fantasmas", Nexos, núm. 35, noviembre de 1986.
- MOYA PALENCIA, Mario, "Integración de la representación política", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.
- NATALE, Alberto A., Derecho político, Argentina, Ediciones Depalma,

Buenos Aires, 1979.

NEWMAN VALENZUELA, José, "Registro Nacional de Electores", La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., "Los procesos electorales municipales", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986.

RABASA, Emilio O., "La reforma al artículo 115 en materia municipal", La reforma municipal en la Constitución, México, Porrúa, 1986.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio, La reforma política y los partidos en México, México, Siglo XXI.

RODRIGUEZ LOZANO, Amador, "El doble periodo de sesiones y la reducción del plazo entre la elección y toma de posesión del presidente", "La consulta popular como instrumento de gobierno", La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios de derecho político de estados y municipios, México, Porrúa, 1986.

—, "Partidos políticos nacionales", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.

SAENZ ARROYO, José, "La importancia del artículo 115", Nuevo derecho constitucional mexicano, México, Porrúa, 1983.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, "Contencioso electoral", La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.

—, "Integración de la representación política", Renovación Política Electoral, Talleres Gráficos de la Nación, 1986.



- SAYEG HELU, Jorge, "Marco histórico jurídico del artículo 115 constitucional", La reforma municipal en la constitución, México, Porrúa, 1986.
- SCHRYER, Franz J., "Fraccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la huasteca hidalguense", Cuadernos del CES, 316, México, Colegio de México, 1976.
- Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, La nueva legislación electoral mexicana, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- Secretaría de Gobernación, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1977, ts. I y II.
- , Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compilación de las constituciones de los estados de la República, México, Diario Oficial, 1986.
- , Renovación Política Electoral, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986-87, t. I-VIII.
- SOLANO YANEZ, Delfino, "Organismos y procesos electorales", La renovación política y el sistema electoral mexicano, México, Porrúa, 1987.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1977, México, Porrúa, 1977.
- WOMACK, John Jr., Zapata y la revolución mexicana, México, Siglo XXI, 1969.
- UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, 1985.

## LEGISLACION

Leyes electorales de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

Código Federal Electoral (D.O. 12-II-1987).

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

## DIARIOS

Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1986.

El Nacional Revolucionario, 10 de agosto de 1929.

UnomasUno, 22 de enero de 1981, 10., 2, 7, 8 de noviembre de 1987.

El Universal, 23 de noviembre de 1987.